Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Reflection on Police Management Practices

DISCUSSION PAPER 12

92-05382/

Reflection on Police Management Practices

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. JS62-77/1992

ISBN 0-662-58869-1X

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin, OMM, QC, LLD

Vice-Chairman
F. Jennifer Lynch

Members
Joanne McLeod, CM, QC
William Millar

Executive Director
Simon Coakeley

The Committee publishes a series of discussion papers to elicit public comment to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act* (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Fax: (613) 990-8969

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Discussion Paper Series

Number 12: Reflection on Police Management Practices

Author
Clifford D. Shearing
Professor
Centre of Criminology
University of Toronto

with assistance from
Julia Powditch
Research Assistant
Centre of Criminology
University of Toronto

Also published:

Discussion paper 1
Suspensions -
A Balanced View
Suspensions -
Consultation Report

Discussion paper 2
Relocation -
A Painless Process?
Relocation -
Consultation Report

Discussion paper 3
Medical Discharge -
A Police Perspective
Medical Discharge -
Consultation Report

Discussion paper 4
Post-Complaint Management -
The Impact of Complaint Procedures
on Police Discipline
Post-Complaint Management -
Consultation Report

Discussion paper 5
Employee Assistance Programs -
Philosophy, theory and practice
Employee Assistance Programs -
Consultation Report

Discussion paper 6
Disciplinary Dismissal -
A Police Perspective
Disciplinary Dismissal -
Consultation Report

Discussion paper 7
Off-Duty Conduct
Off-Duty Conduct -
Consultation Report

Discussion paper 8
Sanctioning Police Misconduct -
General Principles

Discussion paper 9
Occupational Health and Safety -
An Employer Perspective

Discussion paper 10
Conflict of Interest

Discussion paper 11
Secondary Employment

Foreword

Dr. Shearing and I have been associated professionally since 1973 when he became Director of Research to the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police which I had the pleasure of chairing.

Both during the currency of that Commission and the years ensuing there were many animated discussions on the subject of police discipline and the value of remedial action; on occasion questions arose in our discussion about the value of discipline and whether or not it still had its place in policing. In short, through our first professional association and in subsequent Commissions and Inquiries, the debate over police management and arguments favouring a remedial approach have always taken place against a background of knowledge that there were other perspectives which were more traditional and needed to be revisited.

It was agreed a few months ago that Dr. Shearing would launch a broader debate on the topic which we had so often discussed; while these reflections do not cast doubt on our original position, they do invite the reader to reflect on the fact that even in remedial management there is a dimension of discipline necessary and which will likely never totally disappear from the police culture. That dimension is not without value.

Hon. René J. Marin
Chairman
RCMP External Review Committee

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1
- 1.1 The Debate Over Police Management 1
- 1.2 Arguments Favouring a Remedial Approach 2
- 1.3 The Gap Between Rhetoric and Practice 2
- 1.4 Reformers' Responses to the Gap 3
- 1.5 An Alternative Perspective 4
- 1.6 Integration Rather Than Choice 5
- 1.7 Outline of Report 5

SHAPING POLICE CONDUCT 6
- 2.1 Impartial Policing 6
- 2.2 The Context of Policing 9
- 2.3 Professional Policing 10

TRADITIONAL MANAGEMENT 13
- 3.1 The Military Analogy 13
- 3.2 Police Discipline 15

A REMEDIAL APPROACH 20
- 4.1 Retribution 20
- 4.2 The Value of Punishment and the Importance of Structural Remedy 21
- 4.3 The Corporate Analogy 24
- 4.4 The Corporate Analogy and the Police Sub-Culture 28
- 4.5 The Reigning Orthodoxy 29
- 4.6 Rules as a Limit and Guide to Police Action 30
- 4.7 A Punishing Reality 31

TRADITIONAL POLICE MANAGEMENT REVISITED 34
- 5.1 Two Strategies of Control 34
- 5.2 The Terms of the Debate 35
- 5.3 The Position of Traditional Managers 36
- 5.4 Creating Habits of Mind 37
- 5.5 Opposing Strategies for Shaping Motives 37
- 5.6 Embedded Control 38
- 5.7 Control Through the Construction of Identity 39
- 5.8 Rehabilitating Traditional Police Management 41
- 5.9 Understanding the Criticism of the Remedial Reformers 41
- 5.10 The Challenge for the Modern Police Manager 43

ENDNOTES 46

BIBLIOGRAPHY 61

Chapter I

INTRODUCTION

1.1 The Debate Over Police Management

For several decades, the military or quasi-military style of public police management, of which drill, punishment and blame are critical elements, has been under attack from critics inside and outside the police community. There have been two thrusts to this criticism. One is a legally inspired concern to ensure that the process by which blame is assessed and punishment is meted out be fair and just.[1] The other branch concerns the value of blame and punishment, and to a lesser extent drill, as a regulatory strategy. The first of these criticisms accepts the use of blame and punishment but seeks to ensure that it is applied in ways that comply with legal norms of due process. The second is more radical since it questions the regulatory strategies lying at the core of the traditional military style of management. This second line of criticism is the concern of this report.

The basis of this criticism is that the traditional style of police management, which accords a central place to blame and punishment and especially that directed at the rank-and-file level, is an inadequate way of controlling the activities of police officers and thus of providing effective and appropriate policing. The nub of the critics' argument is that the punitive style that has traditionally characterized police management should be replaced by a remedial focus that seeks to correct behaviour in ways that do not privilege punishment.

This argument is part of a more general critique of traditional control systems relying on punishment. Garland describes the shifts in the nature of penal practices resulting from this critique, in a comment on Foucault's work,[2] as follows:

> In this modern system the focus of judgement shifts away from the offence itself towards questions of character, of family background, and of the individual's history and environment. This will ultimately involve the introduction of experts -- psychiatrists, criminologists, social workers, etc. -- into the judicial process, with the aim of forming a knowledge of the individual, identifying his or her abnormalities and bringing about a reformation. The result of these changes is a system of dealing with offenders that is not so much punitive as corrective, more intent upon producing normal, conforming individuals than upon dispensing punishments: a penal system that the Americans named best when they called it, simply, "corrections".[3]

These strategies do not simply punish troublesome cases, but develop a whole new method of sanctioning which Foucault calls "normalization".[4]

1.2 Arguments Favouring a Remedial Approach

The argument advanced in support of a remedial approach within the police community, or what is sometimes called "preventative discipline"[5] has been an instrumental one. It contends that because the corrective utility of punishment is at best very limited, it should not occupy a central place in the police managerial repertoire. This management should focus on strategies that train and correct rather than punish for punishment's sake. This argument has become the conventional wisdom of "progressive" police managers and it is increasingly difficult to find anyone who, publicly at least, is willing to argue the case for punishment in police management. Within this conception, punishment is an anachronistic managerial strategy that inappropriately injects a concern with retribution into the process.

1.3 The Gap Between Rhetoric and Practice

Despite an apparent consensus around these reformist arguments, punishment remains an essential part of police management in Canada and elsewhere. There is an enormous gap between what is said and what is done; between rhetoric and practice.

This does not mean that corrective measures are not taken. Nor does it mean that changes recognizing remedial arguments have not been instituted. What it means is simply that punishment, and the institutions for administering it, remain central to police management.

For evidence of this one need look no further than the *Royal Canadian Mounted Police Act*.[6] This legislation was developed largely in response to a Commission of Inquiry, the Marin Commission,[7] that argued strongly against the weight given to punishment within the RCMP and proposed instead a remedial, non-punitive style of discipline. Nonetheless, it would seem that the new *Act* conceives of police management along essentially punitive lines.[8]

Why is there a gap between rhetoric and practice? Why has punishment retained such a firm hold despite the fact that in discussions of police management it is difficult to find anyone willing to support it? Why, despite the dominance at a conceptual, theoretical level, of arguments questioning the utility of punishment as a managerial strategy, has it remained significant at the level of practice?

1.4 Reformers' Responses to the Gap

The response of remedial reformers to these questions is typically that the continued presence of punishment is simply the result of the dead weight of tradition that keeps a concern for retribution inappropriately alive within the police community. That is, punishment remains central to police management because of the inertia of an "old guard" who believe that the old ways are best and who resist innovation simply because it is new. The traditional style is thus portrayed as a stubborn remnant of the past that should be shed in favour of more modern, scientifically valid forms of management.

By discrediting resistance to remedial reform as unthinking and unprogressive this response has done much to strengthen the legitimacy of the reformers' arguments. Within this view traditional police managers who believe in the use of a punitive style are denigrated as retributive "stick in the muds". While

this has effectively silenced them in the debate over police management it has not stopped them from practising what they believe. That is, it has done little to change traditional management practices.

1.5 An Alternative Perspective

The sheer tenacity of punishment as a response to misconduct both within police organizations and the wider society raises doubts about the validity of this response. If punishment retains such a hold over police management, and continues to be used by new generations of police supervisors, perhaps there is more to it than the reformers acknowledge. That is, perhaps the consistent refusal of so many police managers to take the reformist advice requires us to look more critically at the latter's arguments. Perhaps police managers who continue to adopt a punitive style understand more about the process than reformers, and I include myself in this, have been willing to acknowledge. Perhaps in short, it is time to listen to these traditional police managers rather than silence them.

What this suggests is that it may be time to stop simply dismissing punishment as a dysfunctional anachronism and instead to examine it more closely to see what it accomplishes and why it is so steadfastly endorsed by so many police managers. It may be time to take seriously the unarticulated "practical knowledge"[9] of traditional police managers as a source of intuitive or practical wisdom to be explicated rather than dismissed.[10]

I have elsewhere argued that the retributive features of punishment cannot simply be ignored, especially in the context of public complaints about the police.[11] The present report goes further than this by arguing that punishment has instrumental value that "progressive" police managers have been too quick to dismiss.

1.6 Integration Rather Than Choice

In arguing that more attention be paid to traditional managerial practices this report does not contend that a corrective approach should be abandoned. Rather, it argues that traditional strategies make a contribution to remedy. The point is that we need to be more sensitive to the utility of the traditional approach so that the experience it expresses can be related to, and integrated with, the very persuasive arguments advanced in favour of a remedial managerial style.

We must recognize that the tenacity of a punitive style of police management points to its strategic value. This value must be clearly understood if arguments in favour of remedy are to move from the level of rhetoric to practice. Once the managerial work accomplished by punishment has been understood it will be possible to consider whether arguments can be mustered in its defence and whether less punitive alternatives, more in keeping with contemporary sensibilities, are available.[12]

1.7 Outline of Report

The next chapter identifies the control of police conduct as the critical task of police managers and establishes an analytical framework through which to consider it. Chapter III identifies the place of punishment and drill in traditional police discipline. This will be followed in Chapter IV by an analysis of the arguments for a remedial style of management. Finally, Chapter V identifies the value of a punitive style of police management and critiques the arguments of progressive managers for their failure to recognize this.

Chapter II

SHAPING POLICE CONDUCT

The central feature of police management is the shaping of police conduct. Police managers are required to ensure that those under their supervision act in ways that promote the objectives of the police organization. They are required to create a particular organizational order; in other words, to guarantee a particular way of doing things.[13]

2.1 Impartial Policing

The "way of doing things" that police managers in liberal democratic countries have sought to guarantee is impartial policing. This vision defined the "new police" in Britain in the early 19th century and it continues to shape our conception of appropriate state policing today. This image is one that has been particularly important to the RCMP. Indeed the idea of the "Mountie" pursuing "his man" without fear or favour is part of Canadian mythology. It is also an image central to the history of American policing generally as reformers have sought to free policing of what were viewed as sectarian influences and establish policing as a "professional" activity. Brown describes this as follows:

> By seeking to bring police work under the control of centralized administrative organizations, reformers have sought to make policemen more impersonal, detached, and strict, and more responsive to legal and bureaucratic restrictions on their power, while making them less subject to external community and political pressures.[14]

This idea, as I have just suggested, has guided the British police since their inception. This was made clear by Sir Robert Mark, one of the most outspoken Commissioners of the London Metropolitan Police, when he observed that the British police had been characterized by a

> long tradition of constitutional freedom from political interference in our operational role ... the police are not servants of government at any level. We do not act at the behest of a minister or any political party, not even the party in government. We act on behalf of the people as a whole.[15]

To argue that policing should be impartial and non partisan is not to argue that it can be non-political in a more general sense of the term. State policing, including impartial policing, is "inherently and inescapably political".[16] The police are expected to enforce the order established by a system of laws and these laws are, by virtue of the process of their creation, political. In enforcing the law and preserving the peace defined by law the police carry out the will of government, past and present, and governments are by their very nature, political entities reflecting and serving interests.[17]

As Reiner observes, the idea of the new British police established in the early 19th century was to create a professional body responsible to government which would wrest control of the police away from local communities. Thus, "[t]he new police signified a move away from a degree of popular control which had existed in some places over parish constables".[18]

The idea also represented a shift in the style of governance from one that was direct and personal to a more indirect and impersonal one.[19] Miller describes this well in his comments on the orientation of the new British police:

> The concern of the first police commissioners, Charles Rowan and Richard Mayne, for restrained, impartial and visible police authority was a farsighted strategy for institutional effectiveness, indeed survival, in a period of public fear and hostility. The new police coincided with, and were an early embodiment of, the change from direct, personal class rule to indirect, institutional bureaucracy.[20]

Within the United States the concern motivating police reform, at the turn of the 20th century, was that partisan political influence would undermine the rule of law and the order of the state. Reformers argued

that the police had become tools of partisan political interests, at the expense of the "public interest". Fogelson reports on this argument as follows:

> According to most reformers, the corruption, incompetence, and inefficiency of the big-city police departments was fundamentally a function of political involvement in departmental affairs. "Politics is the curse of our free institutions," a New York magistrate told a special committee of the Chamber of Commerce in 1905, and nowhere is it more clearly shown than in the Police Department." ... So long as the police forces were entangled in local politics, the reformers insisted, they were doomed to machine control.[21]

The notion of impartial policing requires the police to maintain the order of the State and not to subvert this by seeking to realize an order at odds with the lawful "peace", for personal or partisan interests. The fact that the law requires interpretation and that the police exercise discretion in determining the deployment of their resources to preserve the peace complicates matters. In other words, law alone is not a sufficient guide for police conduct.

Ensuring impartial policing, then, requires more than a willingness to submit to law but also a proper exercise of police discretion. For the appropriate exercise of discretion to occur, a particular consciousness out of which action arises is required. By "appropriate exercise", I mean one that review authorities like the courts will recognize as furthering the peace that the police are required to preserve.

Achieving the reformers' goal of a professional police force in furtherance of impartial policing involves a constant struggle in which police managers seek to create a coterie of officers willing and able to police impartially. This requires the creation of both the appropriate skills (capacity) and a readiness on the part of officers to have their actions guided by the standards of law and professional conduct.

2.2 The Context of Policing

The task of creating an impartial style of policing takes place under conditions that are difficult for at least two reasons. First, the nature of police work means that police officers are seldom under direct supervision.[22] They work on their own away from direct control by the managers responsible for them.[23] As Brown notes, "[t]he important fact is that police administrators are really capable of controlling only the more trivial and mundane aspects of a patrolman's behavior".[24] This feature of distance from supervision has been reduced as communications technology has enhanced the ability of supervisors to contact officers in the field.[25] Nonetheless it remains the case that the majority of police officers still do not work under direct supervision.[26] Even today "policemen simply cannot be supervised all of the time".[27]

Second, because the order the police are required to preserve is so consequential, they are frequently exhorted to act in ways that serve particular interests rather than preserve the peace more generally.[28] This may encompass both the pleading looks of a young motorist whose automobile insurance costs are likely to increase substantially, and perhaps prohibitively, if charged with a speeding offence, as well as drug dealers willing to pay substantial amounts of money to persuade the police to turn a blind eye to their activities. Brown describes these features of the police situation as follows:

> [T]he police wield their coercive powers amidst deep-seated moral and political conflicts. They are often at the center of group and class conflict. The police are by and large deployed to protect society from the actions of specific groups, most often the lower classes (in fact, the development of the police in the nineteenth century was largely predicated on controlling the "dangerous classes")... The fate of "deviant" groups within a community often depends on the vigor with which the police enforce laws against those behaviors which offend the moral sensibilities of a community.[29]

Thus, the challenge for police managers is to create an organization of people who will police impartially in the face of attractive inducements to do otherwise in a situation of only indirect supervision.[30]

Brown expresses this by arguing that the challenge is to create a police organization in which "the sole restraint upon the behavior of policemen derives from the force of administrative pressure to adhere to the law and organizational rules and procedures".[31]

MacNamara points out that together these two features of policing combine to create a challenge of major proportions:

> The very nature of the police officer's job (its responsibilities, powers, opportunities, temptations, dangers, pressures, and frustrations) creates disciplinary problems unlikely to develop in most other occupations.[32]

2.3 Professional Policing

The notion of the police as a professional body ruled by law and internal regulations and independent of political influence has been, and continues to be, a vision that guides images of State policing.[33] This notion is nicely expressed in the common-law idea of police independence, expressed most influentially by Lord Denning, in which the police are conceived of as responsible to the law alone.[34] In this vision police are seen as a body of technical experts who act as "detached public servants, standing above the community, utilizing [their] powers of coercion and expertise in the public interest".[35] Jefferson, writing in the British context, relates this to the idea of police independence as follows:

> The idea of impartial law enforcement stems from the office of constable (the police office common to all officers whatever their rank) and the obligation this imposes to uphold the law generally, that is to say, against all offenders without fear or favour. This unique obligation is mirrored by a unique form of accountability -- not to a statutory body, but to the law itself. Together these notions make up the hallowed doctrine of police independence -- the idea that the police do not operate at the behest of others, but are servants only of the law. Breaking with this idea of police as independent legal officers would make policing a political matter and result in a selective (or partial) law enforcement.[36]

This notion of police officers who respect and operate under the rule of law has been and continues to be the reigning conception of policing.[37] Police managers have therefore had to face the issue of how to give expression to this vision of a professional, disciplined body in their organizations. Wilson calls this the "bureaucracy problem":

> Any study of organizations that is addressed to what is popularly called the "bureaucracy problem" must have as its central focus the problem of getting the front-line worker -- the teacher, the nurse, diplomat, police officer, or welfare investigator -- to do the "right thing".[38]

In answering this question police supervisors have drawn upon managerial theories dealing with how best to select, and then shape, the people who will express this ideal. The concern has been with creating a force of "good men" who will act impartially.[39] In shaping such a body of people considerable attention has been given to the selection of candidates who have the potential to become professionals. As Vollmer, the renowned Chief of the Chicago Police, argued, "[w]hen we have reached the point where the best people in society are selected for police service there will be little confusion regarding the duties of members".[40] Once "good men" were selected, all that remained was the appropriate training and the proper direction. In commenting on the results of this approach in the United States, Brown has this to say:

> The key to understanding the impact of police professionalism lies ... in understanding that the reformers attempted to deal with the question of legitimacy by bureaucratizing police work. The autonomy from local politics sought by the reformers was predicated on the need to make the police efficient, effective crime fighters. But, as the reformers clearly recognized, this entailed the necessity of establishing stringent internal discipline within police departments. Such discipline was not merely necessary to eliminate corruption or to provide the trappings of efficiency and effectiveness in order to bolster the status of the police. It was necessary, the reformers believed, for developing a police force based on a set of universalistic and formalistic values responsive to the community as a whole. Autonomy from local politics and internal discipline are thus the twin pillars of police professionalism. The price of acting as a professional who addresses his clients in a community is to be a bureaucrat subject to the coercive inclinations of administrators.[41]

Two phases in the development of the notion of police professionalism can be identified. These are based on the source of inspiration resorted to by police managers in their task of developing a form of internal discipline to promote a body of professional police officers who would then police impartially. The first of these sources, and the one considered in the next chapter, was the military.

In seeking a strategy to achieve this professionalism, managers turned to the example of the military and in particular to its conception of a command structure in which administrative authority cascaded from the top downwards.[42] This was a structure in which drill[43] was a crucially important control strategy and in which deviation from the rules of professional conduct received a punitive response.[44] Indeed, as Bittner observes with respect to the United States:

> American police departments have been, for the greater part of their history, the football of local politics, and became tainted with sloth and corruption at least partly for this reason. Police reform was literally forced to resort to formidable means of internal discipline to dislodge undesirable attitudes and influences, and the military model seemed to serve such purposes admirably. In fact, it is not exaggeration to say that ... the movement to "professionalize" the police concentrated almost exclusively on efforts to eliminate political and venal corruption by means of introducing traits of military discipline.[45]

Chapter III

TRADITIONAL MANAGEMENT

This chapter outlines the strategies that police organizations developed during the early phase of police reform to solve the bureaucracy problem. This will establish a backdrop for the critique of the "traditional" approach.

3.1 The Military Analogy

Fogelson in his analysis of police reform in the United States notes that, in seeking an apprcach to professionalization, reformers opted for a military model.[46] This occurred after some discussion of the civilian or "corporate model that had dominated Progressive thinking about the schools and other urban institutions since the turn of the century". In taking this stance they followed the example of the British and the Canadians who turned instinctively to the British experience.[47] This "military analogy"[48] has had far-reaching implications. One implication has been support for the concept of independence, so central to the police conception of professionalism and the relationship between the police and politics.[49] Fogelson articulates this linkage as follows:

> In view of the long-standing and much-heralded separation of the military and the politicians ... it followed that the police should be as free of partisan interference as the army and the navy. And in view of the common conception of the military as a rigidly authoritarian and strictly hierarchical organization, it followed that the police chief ... should be entrusted with virtually absolute power over the every day operations of the department. In other words, the military analogy implied that the American police should be controlled not by the politicians, especially not by the ward bosses, but by police chiefs ...[50]

The military analogy also served to promote a system of discipline that would foster professional independence.[51] Folgeson continues:

> [T]he reformers proposed to upgrade the rank-and-file by shielding them from political interference, placing them under martial discipline, removing them from temptation, and generally treating them as soldiers. To this end the reformers recommended that all officers up to or even including the chief be provided civil service status and perhaps be assigned military rank; that internal discipline be modeled alone the lines of a court-martial, with appeal to the courts severely limited or abolished outright...[52]

As I have already suggested, in Canada as in Britain, the struggle against local influence was not as vigorous in the 20th century because the idea of a professional bureaucratic police was already firmly entrenched. The British struggle had taken place much earlier, in the course of 18th and 19th century debates over community control of the police. It was precisely these questions that were settled in the triumph of the idea of the "new police" in the 1829 *Police Act*.[53] The insulation of the police from political influence has long been an accepted feature of British and Canadian policing,[54] as has been an acceptance of a military-type organization.[55]

The relevance of the military analogy to Canada was made clear by Sir John A. Macdonald who, in preparing plans for what was to become the North West Mounted Police (the forerunners of the Royal Canadian Mounted Police), wrote:

> It seems to me that the best Force would be Mounted Riflemen, trained to act as cavalry, but also instructed in Rifle exercises. They should also be instructed, as certain of the Line are, in the use of artillery, this body should not be expressly Military, but should be styled Police, and have the military bearing of the Irish Constabulary.[56]

The vision of those reformers who promoted the idea of a professional police was of an independent body oriented to professional standards of conduct, providing a service to the community but not serving it. Brown sets out this idea as follows:

> A professional police force does not serve a community by responding to the unique and particular needs of its different segments; rather the police serve by controlling crime and enforcing the law in the community as a whole. The police are more than servants, they are professional servants. They stand above the community and assume responsibility for interpreting and judging what are the serious problems of crime and disorder that a community faces and what should be done about them.[57]

This conception recognizes police discretion but locates the appropriate source of this decision-making in guidelines expressing an ethic over and above the political conflicts existing within communities. Whether or not such an ethic can exist or whether this very notion reflects an "unrealistic sociology"[58] that tries to legitimate partiality by pretending that an impartial position is possible, this is the claim put forward by reformers.[59]

3.2 Police Discipline

A critical feature of the "military bearing" that Macdonald sought to establish was the adoption of military discipline. Two features of military discipline were adopted as solutions to the "bureaucracy problem". The first was drill, the second was a system for administering punishment to persons judged to have acted inappropriately. The most visible manifestation of this system was the military court.

Although drill has declined in significance,[60] it continues to be an important part of recruit training and it is reinforced daily through routine practices such as the use of titles in addressing superiors, the wearing of uniforms and the daily "parade" before a sergeant that continues to initiate most police shifts.[61]

References to drill as part of the process of creating trained police officers are found regularly in the reports of the early Commissioners of the North West Mounted Police. Thus, Commissioner Herchmer in his Annual Report for 1888, commenting on the difficulty of controlling his members, refers to the use of drill as a source of discipline:

> [Members] are under enormous temptation to misbehave and shield whisky offenders, and are constantly in danger of getting into trouble by exceeding their duties. There are less punishments inflicted in the Police than in any force I know of, and remarkably few cases of over zeal. Discipline is impartially maintained, and although very strict indeed, but few cases, beyond slight indiscretions, have arisen during the year. The force is well drilled, but from the numerous different avocations in which the men are employed, although individually drilled men they require some days together before they are in a condition to do justice to themselves on parade. ... We are trained soldiers, both mounted and dismounted, and squads in nearly every division thoroughly understand gun drill...[62]

Police recruit training continues to rely to some extent on drill to mold civilians into police officers.[63] While recruit training is not as drill-oriented as military "boot camps", it has obvious resonances with them.[64] Brown makes this point when he writes:

> Police training programs are ostensibly designed to acquaint rookies with the criminal law and departmental rules, and to develop competence in certain basic, required skills such as shooting, self-defense, and driving; but more important than these is the attempt to adjust recruits to the discipline of the organization. Arthur Neiderhoffer [1969:51-7], a policeman turned scholar, has argued that the defining characteristic of recruit training is that it is a total and inclusive process which seeks to strip away the recruit's previous identity and values and replace them with those appropriate to the police role.[65]

Bradley *et al.* make a similar point when they write that:

> [T]he primary function of the [recruit] training programme is not to provide a package of skills easily transferable to the live environment of everyday policework, but is instead concerned with a more subtle assimilation process. The peculiarities of police demeanour, attitude, and other intangible and symbolic elements of the police role are demystified and inculcated in the select few.[66]

Drill, and the concern with minor violations, to do with dress and punctuality, which are part of it, serve to create a particular way of being and a particular orientation to authority, that promotes compliance with a "professional" policing ethos.[67] Again, Brown is instructive:

> [A]n officer who violates petty rules -- who does not shine his shoes, does not keep his hair and sideburns cut to regulation length, writes unreadable reports, and is usually three or four minutes late to work -- is presumed to be an officer who cannot wield his powers of discretion in a responsible fashion. Well-chosen, well-trained, and well-disciplined men obviate the need for explicit guidelines for the use of police power.[68]

Reiner points out that at the inception of the London Metropolitan Police, discipline was associated with a willingness to comply.[69] This compliance was assessed in terms of an officer's acceptance of the discipline of drill:

> Only those who obeyed orders "readily and punctually" could aspire to be promoted, for "he who has been accustomed to submit to discipline will be considered best qualified to command".[70]

Through drill and the enforcement of "petty" rules, police managers make use of those areas of police activity that they can directly supervise to gain indirect control over those they cannot.[71]

The second feature of discipline is the use of punishment. Typically Police Acts, under headings like "Disciplinary Proceedings", outline a system of both informal and formal responses to misconduct, defined as the breach of the legally- sanctioned rules that apply to police officers. Formal discipline typically involves a hearing, at what is often called a "service court", in which charges are laid and the accused officer is given an opportunity to defend these charges. Police Acts typically lay out a series of penalties that can be administered by such courts as well the standards of proof which are to apply.[72] For example, section 61 of the Ontario *Police Services Act, 1990*[73] provides that:

> If misconduct is proved at the hearing on clear and convincing evidence, the chief of police may,
>
> (a) dismiss the police officer from the police force;

(b) direct the police officer be dismissed in seven days unless he or she resigns before that time;
(c) demote the police officer, specifying the manner and period of the demotion;
(d) suspend the police officer without pay for a period not exceeding thirty days or 240 hours, as the case may be;
(e) direct that the police officer forfeit not more than five days' or forty hours' pay, as the case may be; or
(f) direct that the police officer forfeit not more than twenty days or 160 hours off, as the case may be.

The rules used to identify misconduct are taught to police officers as part of their basic and ongoing training. These rules, along with the law, set the parameters of police action.[74]

Police scholars have long argued that the police occupational culture provides officers with a set of directions for action that conflicts with the formal rules to create competing "rule-worlds".[75] This point was made explicitly by the 1989 Fitzgerald Inquiry in Queensland, Australia, as the following comment by Finnane indicates:

> The Report sees the "police code" as operating to prevent equitable enforcement of the law where it involves the misconduct or crimes of police officers. The effectiveness of this code was determined by the influence of a police culture which includes: "contempt for the criminal justice system, disdain for the law and rejection of its application to police, disregard for the truth, and abuse of authority".[76]

This has led Brown to speak of police departments as having "an admixture of two distinct systems of internal control" and of a "bifurcated system of internal control".[77] In similar vein, Punch has written of the police as "the divided organization".[78]

> One system of control derives from professionalism and is based on the legitimacy of the hierarchical authority; the other is rooted in the police culture and depends upon widely shared group norms for its legitimacy.[79]

The directions of the police culture sometimes develop a quasi-formal status when they are tacitly supported by police management.[80] This tacit support points to an uneasy relationship of mutual recognition between the formal rules and the directions of the occupational culture.[81] Brown describes the tension between these two sets of standards and the use of police discipline to lend weight to the formal rules within the context of police professionalism as follows:

> [P]olice professionalism has sought to impose the law, which is a universalistic set of standards, on the decisions of patrolmen, but this conflicts with the often pragmatic, instrumental criteria they feel compelled to use. Police professionalism enjoins the patrolman to be a bureaucrat rather than a judge, but the patrolman is often confronted with the need to be a judge whether he likes it or not. ... police professionalism has sought to impose a stringent internal discipline on patrolmen and to assert the salience of such goals as treating citizens courteously and minimizing public complaints about police behavior.[82]

He goes on to dispute the argument that the "institutional hypocrisy"[83] of tacit support for the occupational police culture and the disjuncture between the rhetoric and reality of the formal rules[84] means that the formal rules and police discipline do not restrain police officers. He writes:

> It would be a mistake to assume that the values of police professionalism are merely a mask that police administrators wear to fend off critics, a hollow shell that conceals the real nature of police work. It is precisely because professionalism is so closely tied to the question of legitimacy that police administrators must and do take the question of discipline seriously. The professional autonomy demanded by reformers depends on it. The difficulty is that there are serious limits in the ability of police administrators to control their men.[85]

Police managers generally share this view that internal police discipline is necessary to constrain the directions of the police culture as well as identify and root out "bad men". The latter includes those who either are bad by inclination or who have been seduced by the police culture to such an extent that they are no longer responsive to the requirements of professionalism.[86]

Chapter IV

A REMEDIAL APPROACH

There are three elements to the critique mounted by contemporary police reformers in response to the "progressives" who opted for a military approach to police discipline. These have all focused on punishment rather than drill. The first element concerns punishment as retribution, the second deals with punishment as a basis for modifying behaviour, and the third with the tendency of punishment to draw attention to individual rather than to structural problems.

4.1 Retribution

The argument advanced by the remedial reformers with respect to retribution has been that this should not be a concern of police managers. Whatever other activities management includes, it should not be concerned with retribution. The concern of supervisors should be exclusively with shaping behaviour and not with righting wrongs and passing moral judgments.[87] For these reformers punishment and its utility should be assessed from what Duff has called a "consequentialist" perspective:

> A consequentialist account portrays punishment as a manipulative technique for promoting certain further ends: it might (given certain non-consequentialist constraints on our pursuit of those ends) portray punishment as a mode of rational deterrence which has some regard for the citizen as a rational agent; but such a system still manipulates those whose obedience it tries to secure by the threat of punishment, since it imposes on them prudential reasons for obedience.[88]

In taking this position remedial reformers support and take for granted the shift in the history of punishment described by Foucault in which the purpose of control became "less to avenge the crime than to transform the criminal who stands behind it".[89]

4.2 The Value of Punishment and the Importance of Structural Remedy

Once the issue of retribution has been dismissed the question requiring attention is how best to effect correction. It is in this context that the latter two elements noted above, namely the ineffectiveness of punishment and the importance of structural remedy, arise.

The debate over the value of punishment as a "mode of rational deterrence" is ancient. While the specifics have changed considerably, the contours of the debate have remained remarkably stable. A fundamental dichotomy in this debate is a disagreement over the relative efficacy of persuasive inducements as opposed to fear of punishment.

Machiavelli, writing in the 16th century on the nature of governance and strategies of control, argued that fear was the appropriate basis for ensuring compliance with the commands of an authority:

> It has been sometimes asked, whether it is better to be loved than feared; to which I answer, that one should wish to be both. But as that is a hard matter to accomplish, I think, if it is necessary to make a selection, that it is safer to be feared than be loved. ... Men are generally more inclined to subject to him who makes himself dreaded, than to one who merely strives to be beloved; and the reason is obvious, for friendship of this kind, being a mere moral tie, a species of duty resulting from a benefit, cannot endure against the calculations of interest: whereas fear carries with it the dread of punishment, which never loses its influence.[90]

Traditional police managers tend to agree with Machiavelli. There have, however, always been voices expressing doubts about his conclusion. An early example, within the Canadian police community, is to be found in the Annual Report of 1892 by Superintendent Charles Constantine of the North West Mounted Police:

> It appears to me that we must trust more to men and less to regulation. Get good men forward, give more power to individuals, create a confidence though all ranks, one with the other, and things will work harmoniously in maintaining the peace of the country, infusing a confidence in their vigilant guardianship of persons and property.[91]

An argument put forward against the Machiavellian preference for fear of punishment as a source of control is that it frequently backfires and is therefore less reliable than a control strategy founded on "confidence". Bunyard develops this argument as follows:

> [T]he threat of punishment can produce forms of behaviour other than conformity to the rules. For example, it may induce a determination not to be caught. Some people will go to great lengths to avoid being caught but stop short of behaving properly! Most people should not be reprimanded in a really forceful manner; any reprimand is a blow to the pride and is usually deeply felt. Administering such a reprimand in public, particularly if it is accompanied by sarcasm, is extremely harmful for the self-respect of the individual at the receiving end and no supervisor should be surprised if he fails to secure full co-operation from a person he has subjected to such treatment.[92]

It is now commonplace to hear the military approach criticized on these and similar grounds. Bittner, for example, in a very influential monograph on the police, argued that the military model was in fact counter-productive and hence quite wrongheaded.[93] He maintained that what was required was not "soldier-bureaucrats" but persons who could be "induced" to act as "true" professionals who would develop a commitment to "purposeful efficiency" and "professional expertise".[94] The control of policing, he argued, should not depend on "military-bureaucratic regulation" but on a commitment to promoting professional skills.[95]

This argument that police professionalism would be better served by abandoning the military model has been a recurring theme in police reform for the past two decades. It was taken up in Canada in 1976 by the Marin Commission which used the remarks of Constantine, referred to above, to question the RCMP's

reliance on traditional discipline as an effective solution to the bureaucracy problem. The Commission wrote as follows:

> It seems that most people comprehend disciplinary action as referring only to the assessment of punishment in response to some failure to perform in accordance with an established standard. This narrow understanding overlooks what we think is the principal function of discipline, which is to train, correct, or develop by instruction or example. Therefore, it is important that there should not be allowed to persist within the Force a conception that malfeasance, attributable to some lack of technical ability, will inevitably result in the person responsible being drawn into a procedure, the principal purpose of which is to determine blame and assess penalties. It would be much more constructive if all those involved with the system could view it as being primarily designed for training and instruction....[96]

The Commission went on to promote a more positive conception of discipline that reflects what Machiavelli had in mind when he spoke of the bond of love as a "moral tie":

> We feel that an ideal disciplinary system should seek to attain more positive results, in the sense that the person should not feel demeaned or humiliated by the actions taken, but motivated to improve his performance on another occasion. It is felt that this objective could best be achieved by having those in authority take a rather less formal approach to problems than may sometimes be, or has been, customary. Most often, as much can be accomplished by a simple oral admonition as by official and formalized sanctions of the kind presently in use.
>
> Implicit in this observation is an understanding that a well-disciplined and effective force is the product of the character and training of its men, rather than of its regulations or regimentation. Discipline, understood in its broadest sense, is better infused though training than through rule or fear of punishment. Thus, the primary means of achieving it must be remedial rather than punitive....
>
> The remedial system of discipline which we recommend takes issue with what is the essential punitive character of the present provisions and the rights of members to whom provisions apply. ... we seek to supplant the solely punitive emphasis of the current provisions with ones which emphasize remedial action.[97]

In this remedial argument, drill is dismissed as a form of training because of its basis in regimentation. In this view, training is conceived, not in terms of the constitution of a mentality understood as particular habits of mind, but with a cognitive understanding of the procedures that should guide action. The dismissal of drill reflects a shift from learning through doing to learning through listening.

The Marin Commission emphasized that in proposing a remedial approach to RCMP managers it was recommending that corrective action should look beyond the punishment of individuals to structural issues. Thus:

> While a remedial approach to discipline recognizes that sanctions may sometimes be necessary, it also recognizes that there are many situations in which punishment is not only inappropriate, but unfair.
>
> Problems of performance and conduct may be due to inconsistencies between rules, regulations and directives and the operational requirements of policing. In other cases, local conditions such as a shortage of adequate manpower, ineffective leadership and supervision or a protracted stress situation may give rise to problems of either conduct or performance.
>
> In a remedial system, steps would be taken to ensure that, before punitive action of any sort was taken, the above considerations had been reviewed and precluded as contributing factors of any significance. Only if a supervisor is assured that a particular difficulty relates primarily to the individual concerned should punishment of any sort be imposed... If a problem results from circumstances over which the individual has no control, it is obvious that unless the circumstances are changed the problem will not be remedied by attempting to correct the behaviour of the individual....
>
> When discipline is necessary, an approach which seeks to correct and educate a member should precede one that seeks to assign blame and impose punishment....[98]

Schuck summarizes this corrective approach when he writes that "a remedial system must fit the contours of the problem it seeks to ameliorate".[99]

4.3 The Corporate Analogy

As these passages make clear, the Marin Commission report was a broadside against traditional police management, targeting both its tendency to locate problems at the individual rank-and-file level as well as its preference for using punishment as a response to the individual misconduct so identified. This critique, which has well-established roots within the corporate world,[100] has gathered considerable strength within the police community.[101]

The influence of the corporate experience is striking. It is virtually impossible to find a contemporary text on police management that does not advise of the necessity to examine the experience of "private enterprise". Reviews of corporate management practices and the theories associated with it are commonplace within the police management literature.[102]

This interest in private enterprise has led advocates of the remedial approach back to the corporate analogy rejected by American police reformers in the first part of this century.[103] Marin expresses this renewed interest very clearly:

> The senior police officer who wishes to improve the administration of his police force must look to private industry to see what lessons can be learned. The police executive will not find any sure-fire solutions, and should be highly suspicious of anybody who claims to have any, but he will find ideas, themes, approaches and other general indications which he can adapt to his own situation; he will find out what works and what doesn't work in a series of specific situations and, more importantly, why things do or do not work.[104]

A recent example of the use of the corporate analogy is the recent RCMP External Review Committee discussion paper entitled "Sanctioning Police Misconduct - General Principles".[105] Redeker[106] is drawn on to argue that the traditional police approach to discipline with its system of progressive punishments "is constructed on an illogical premise: namely that an employee will get progressively better by being treated progressively worse".[107]

As an alternative, it endorses Redeker's system of affirmative discipline.[108] Under this system progressive punishment is replaced by a practice in which the employee is continuously encouraged to declare an allegiance, or "moral tie", to the system of regulations for guiding action. Redeker develops this argument as follows:

> Under a traditional system of discipline, the employee may be warned that any future occurrences of that conduct will result in serious discipline. The employee will have the sense of being punished or chastised. In the affirmative system of discipline, the employee will have the sense of not living up to a promise he or she made and will be aware of having made a fresh commitment to conform to company rules. The employee will be inclined to think that he or she must try harder to fulfil a personal promise rather than thinking that he or she must tow the line to avoid more severe punishment.[109]

This approach takes the position rejected by Machiavelli, namely, that a positive attachment to authority and regulation will be more effective in shaping action than fear of punishment. This affirmative approach emphasizes rewards as a means of committing police officers to the police organization and its regulations.[110]

The Honourable René J. Marin in an address to Canadian police managers in a workshop on "Management Under Financial Restraint" in 1983 draws upon the corporate analogy to advocate a reliance on rewards:

> At many companies there are incentive plans, but at really good companies, the plans are designed to involve everybody, not just the top ten per cent. Tupperware rewards its top 15,000 sales people annually; Caterpillar has a party when it introduces a new product -- even the machines get dressed up. McDonalds conducts an annual contest to find the "All American Hamburger Maker". You have many ways of rewarding your officers, from financial to moral. You should make full use of them because, in the long run, you will save money by doing so.[111]

Although it endorses the remedial approach, the recent External Review Committee discussion paper echoes the Marin Commission in warning that a focus on rewards should not be used to draw attention to the

> individual employee as the cause of the disciplinary problem, without focusing on altering structural or managerial factors (remedial discipline) that may have contributed to or permitted, the disciplinary fault.[112]

This focus on rewards and structural remedy has been reinforced by trends in the legal management-labour relations literature and practice. Adams, for example, in a legal analysis of "Grievance Arbitration of Discharge Cases" written about the same time as the Marin Commission, takes a position that disputes the wisdom of Machiavelli's conclusions:

> While disciplinary action is a useful and sometimes necessary aid in maintaining conformity to rules, being based on punishment, it tends to encourage only the degree of co-operation which will avoid its' application... Rather, because discipline is a function of personal commitment and motivation, its attainment is more dependent upon the creation of proper organizational climate and orientation. I agree with those observers who argue that the attainment of discipline centres on the individual employee's sense of personal worth and dignity which, in turn, requires the adoption of personnel techniques that emphasize basic human values.[113]

Like the Marin Commission, Adams also insists that this concern with motivation through commitment must be complemented by a structural focus:

> Unfortunately, there has been insufficient recognition that many problems currently attracting disciplinary action may only be symptoms of much deeper problems stemming from the "the quality of working life" or rather the lack of it.[114]

One of the strategies used to support arguments in favour of a shift in police management from a military to a corporate-inspired model has been to point out that the Japanese who "since 1948 ... [have] reported the lowest rates for conventional crime of any industrialized, non-communist nation" have "demilitarized" their police and embraced a corporate managerial ethos.[115]

4.4 The Corporate Analogy and the Police Sub-Culture

The Japanese approach is seen as particularly important to policing because it does not lead to the development of a rank-and-file culture of resistance to management and professional rules. Archambeault and Fenwick argue that

> the Z Type Organization [the Japanese favour] creates a positive work climate which reinforces worker commitment and loyalty to the organization and motivates the worker to equate organizational success with that of his/her own.[116]

Similarly, Bayley recognizes in the Japanese police an organizational unity that is strikingly different to the sense of alienation and cynicism experienced by the rank-and-file American police officer, as described by Westley[117] and routinely noted by more recent observers:[118]

> The Japanese police display a pride in themselves that is quite remarkable. They are supremely self-confident, not doubting the worth of the police role in society or the public's support of it. The 1973 White Paper of the Police betrays no deep-seated anxiety about the position of the police in modern Japan. Policemen are neither defensive nor alienated. Though they have a strong sense of belonging to a distinct occupational community, solidarity has been self-imposed. They have not been driven in upon themselves by a critical public, isolated among their own kind.[119]

In arguing that North American police organizations should follow the Japanese example of adopting a corporate rather than a military model, these commentators are responding to the argument that military structures encourage the development of a counterculture detrimental to the existence of a professional police force. In particular it is argued that the punitive features of police organizations operating from a military model promote an us/them division between the rank-and-file and management that is avoided by a managerial approach that would work together with the rank-and-file by means of cooperative strategies.[120]

In elaborating on the implications of the Japanese "emphasis on organization-wide teamwork, strong managerial control balanced against 'shared decision-making' with employees, and a holistic humanistic approach toward employees" for police management, Archambeault and Fenwick describe just how it operates to undermine the occupational counterculture and the us/them distinction that has limited management's ability to implement the requirements for a professional police force:

> [The] Japanese police organizational model is a modified Management Z model which employs a number of different control mechanisms, both formal and informal, "to inculcate in policemen the ideas of solidarity and loyalty" to the police organization (Ames, 1981, p. 173). Further, despite labor unions in most other areas of work, there are no police unions, benevolent associations, or other types of officer representation group (Ames, 1981, p. 200); police management provides mechanisms for addressing health care needs, working-conditions, housing, pensions and other areas of worker concerns which are associated in the American mind-set as being "union-issues." Typical of other Management Theory Z organizations, the management of Japan's National Police Agency is fully committed to developing the values of trust, loyalty and agency-wide teamwork among its officers. In return for its investment in the holistic needs of its officers, management gets significant returns on its investment in terms of increased productivity, effectiveness and efficiency (Clifford, 1967, pp. 81-84).[121]

4.5 The Reigning Orthodoxy

These views are now the reigning orthodoxy within police circles. This is so much so that arguments in favour of a more traditional approach favouring the use of punishment are simply not available. There is at present no viable alternative position at the theoretical level. Machiavelli has been thoroughly discredited and no one seems either willing or able to develop an argument in favour of the use of punishment in police discipline. Stinchcombe sums up this orthodoxy with respect to professionalism as follows:

> [P]rofessionalism in the true sense of the word can only occur from the bottom up -- it must be perceived as a vehicle for self-growth by the officers themselves, rather than an imposition by those in authority, in order to be really effective. Only when the existing fear of authority is replaced by a personal commitment on the part of

> entry-level employees will an environment emerge in which professionalism can grow and be nourished.[122]

4.6 Rules as a Limit and Guide to Police Action

An essential feature of the remedial approach to discipline is a conception of professional police as persons whose actions are guided by and limited by rules.[123] Within this view, the role of police management is to:

1. ensure that police officers are committed to the rules of the police organization;[124]
2. ensure that the rules provide clear and unambiguous directions; and
3. eliminate organizational obstacles that restrict officers' abilities to follow these rules.[125]

This approach sets rules against local loyalties.[126]

In taking this position on the importance of rules, advocates of the remedial approach argue that the military model is flawed both because it does not pay sufficient attention to structural impediments to conformity and because it does not provide for an effective bond between the rank-and-file members and the bureaucratic rules that are to guide their actions. Brown outlines the importance of this bond to rules as follows:

> [A] straightforward attempt [is made] to make police decisions ... overt and open to scrutiny. Discretion is to be controlled by structuring it through the proliferation of policies and rules. Rule-making in police agencies would lead, in the opinion of one proponent, to "an improved system of regulating police conduct." The reason is that the elaboration of rules which guide and therefore limit a patrolman's discretion would provide an improved basis for holding patrolmen accountable for their actions. [As] Herman Goldstein [1967] points out ... "the promulgation of policies to which police officers are required by regulation to adhere would provide a basis for disciplining those who violate such policies ... (and) it would serve in a positive way to inform members of a force what is expected of them".[127]

Underlying this focus on rules is a belief in science as a source of knowledge that can be used to professionalize and shape policing.[128] Those favouring a remedial approach argue that the military analogy is based on strategies that are less scientifically sound than those they advocate.

4.7 A Punishing Reality

While discussion about policing is now very much dominated by the remedial agenda just outlined, the reality is quite different. The practice of police management continues to rely heavily on punishment. Rhetoric and practice are poles apart. This is not to say that the remedial rhetoric has not had an effect. It has. There is, for example, much more concern with structural remedy and there is evidence that corrective measures not reliant on punishment are being used. Yet, despite this, the face of discipline within the police institution has changed remarkably little. Discipline still tends to mean punishment[129] in just the way it did in the 1970s when the Marin Commission was developing its remedial critique. Police departments still operate as "punishment-centred-bureaucracies".[130] As Auten argues:

> There is an ample supply of evidence that the paramilitary style of management in police organizations is the rule and not the exception.[131]

The military model continues to be extraordinarily influential[132] even in the most innovative police departments. Thus, for example, Skolnick and Bayley characterize the six police departments they selected for their study of "police innovation" as conforming to the military model:

> Each is a classical bureaucracy. Each has a chief or commissioner or director, a hierarchical organization, a paramilitary structure, an assignment of functions, and formal rules for carrying them out.[133]

Das is even more emphatic:

> Despite their diversity, police forces all over the world share one characteristic --the military structure. Although they may operate in a democratic, post-colonial, or totalitarian system, there is no police force which is not based on [the] military model.[134]

Why? Why has punishment remained so important? The answer the remedial reformers give is that the police organization is "particularly intractable in terms of resistance to change"[135] and that police managers are a conservative lot who simply have stuck to their old ways.[136] The lack of change is argued to be a consequence of the weight of tradition. Bradley expresses this response as follows:

> [A] contributory factor to the flight from reality among police managers is the traditional police attitude towards reflection upon what they practice.... There are aspects of modern police managerial practice and organisation which defy rational analysis. For example, the reliance of police management upon "terror" as a motivational tool .... Much of present day policing practices should be recognized for what they are: bad theory in bad practice.
>
> ... anti-intellectualism, authoritarian structures, paternalistic managerial styles, a siege mentality -- all these and more are occupational hazards for the police manager ... likely to cramp and limit his response to the challenge facing modern policing ...[137]
> [Emphasis in original]

Reformers argue that what is required is more effort to compel police managers to change their unfortunate ways and to recognize that new approaches to management are required.

An alternative response to the question "Why?" would be to take issue with the adequacy of the theory instead of the quality of police management. This alternative suggests that we look more closely at, and seek to explicate, the implicit theory that drives traditional police managers and that shapes their view of punishment. Perhaps punishment has retained its central place in police management, in the face of the barrage of criticism that advocates of remedial management have mounted, because police managers

recognize a value in it that reformers have overlooked. The next chapter will explore this alternative interpretation.

Chapter V

TRADITIONAL POLICE MANAGEMENT REVISITED

5.1 Two Strategies of Control

The preceding chapters have outlined the terms and contours of a contest that has been and is taking place within the police organization between two conceptions of control. At the outset it is important to note that not everything is at issue in this contest. For example, the importance of a structural analysis is taken for granted. The nub of the issue that separates police managers is their conception of how officers are to be motivated to act professionally.

This contest is part of a larger debate about forms of power more generally. This larger argument has been the subject of much scholarly attention. An important figure here is Foucault who has identified a shift from strategies of power based on spectacles of punishment to those based on pervasive surveillance.[138] In the older form, that Foucault saw as receding, spectacles of punishment were used to promote a fear-induced respect for force that enabled rulers, unable to engage in direct supervision of a populace, to secure compliance. In the newer form taken by power, embedded structures of control accomplish close but impersonal supervision and power is no longer centrally located within a society. Thus, power is both everywhere and no one's.

One way that some of Foucault's interpreters have presented this struggle between different forms of control and the visions of power that give rise to them is that between law on the one hand, with its focus on formal proceedings and punishment, and on the other hand, more embedded or informal means. Smart describes this distinction under the heading "The New and Old Contrivances of Power" as follows:

> Foucault's genealogy [Foucault was concerned about the roots of origins of social forms, hence genealogy] de-centres law as the prime historical agent or mode of control. Rather he focuses on newly emergent forms of regulation and surveillance and constructs for us a vision of the disciplinary society in which law's place diminishes with the growth of more diverse forms of discipline ... it seems to be "against" law that new mechanisms of power develop ... Foucault depicts a struggle between the "new" and the "old" contrivances of power.[139]

Each of these "contrivances" offers a different approach to the issue of how human action is to be shaped. Each recommends a different strategy for addressing what Wilson termed the "bureaucracy problem". Each of these strategies supposes a different approach to controlling police action.

5.2 The Terms of the Debate

Foucault's dichotomy provides a useful basis for understanding the debate taking place between police managers. Traditional management favours a strategy for shaping conduct in which control is exercised at a distance through what amounts to pageantry of one kind or another. Examples of this pageantry include the spectacle of law as it is played out through court-like structures ("service courts") or the symbolically charged features of drill in which social relations are captured and expressed in the pomp of parade ground flags and banners as well as symbolic gestures such as a salute or a "Yes Sir!"

The fact that in the police arena the "new contrivances of power", while they have certainly taken hold of the languages or discourse of police management, have not captured police practice is evidence of the failure of the surveillance-based forms of power to sweep away "older contrivances" in the way that Foucault's analysis would suggest. This resistance is not an isolated phenomenon. There is widespread evidence that spectacular forms of power based on pageantry have not disappeared.[140] Smart in critiquing Foucault's conception of power with respect to law as emblematic of the "old contrivances" argues that:

> The status of law in modern societies is therefore somewhat uncertain in Foucault's account. We might think it is diminishing in significance as other modes of deploying power (i.e. normalization) come to dominate. However, I am doubtful that law is simply being superseded, nor can we assume that it remains unchanged -- a relic from pre-modern times.[141]

5.3 The Position of Traditional Managers

To point out that the continued presence of traditional managerial practices within the police community is an instance of wider features of contemporary society does not of course answer the "Why?" questions raised at the end of the last chapter. This requires an explication of the theory implicit in the practices of traditional managers. These suggest that traditional managers do see punishment primarily as a "mode of rational deterrence" as the "consequentialist account"[142] holds. However, they exploit its symbolic features as a resource in establishing a professional consciousness based on a deep commitment to impartial policing as a style of action rather than a product of rule-following.

These managers share Commissioner Herchmer's belief that "the temptation to misbehave and shield whisky offenders" and the constant "danger of getting into trouble by exceeding their duties"[143] faced by officers will not be resisted by a rational bond to a set of bureaucratic rules but rather require a way of thinking and being that embraces impartiality. Implicit in this position is that, in an environment where supervision is indirect and often non-existent and where temptation to advance a partisan interest is ever-present, sole reliance on bureaucratic rules will not work.

In taking this view, they are proposing an approach to social control of the police that parallels that of the police culture itself. Here too we find a reliance on symbolic devices that find their expression in the endless series of anecdotes police officers share with each other, and not in a series of recipe-like rules.[144] In other words, traditional police managers maintain that if the police culture is to be resisted it must be contested on its own grounds.

5.4 Creating Habits of Mind

Foucault has argued[145] that the source of the power of the "new contrivances" of control was their ability to create a particular consciousness out of which people would act, to make the "soul", which he conceived of as "the seat of the habits",[146] the "prison of the body". This ability to produce "compliant bodies" is, for Foucault, the very essence of power. In tracing shifts in power he traces the movement between two strategies for doing this; one that operates from a distance through spectacle and pageant, and one that operates in minute, intimate ways, that rely on pervasive surveillance and that embrocates power into every feature of social life. It is the value and efficacy of these strategies that are being debated within the police community. Both have the same aim, namely, the shaping of "the soul" of the rank-and-file officer. The quarrel is about the means.

5.5 Opposing Strategies for Shaping Motives

Both the traditional and the remedial approaches to the bureaucracy problem have as a central feature the shaping of the motivations of rank-and-file members so that they will act in acceptable ways. Both are concerned with limiting the extent to which other sources of influence -- an oppositional sub-culture, partisan pressures and so on -- will interfere with the ability of managers to produce responses reflecting the vision of policing they are seeking to realize. In other words, both approaches are concerned with producing a professional police. What differentiates them is their understanding of what a properly motivated officer would look like. For the traditional manager it is someone who "naturally" feels and thinks as a "professional" police officer, whereas for the remedial reformer it is someone who follows closely a set of bureaucratic rules. At the heart of this debate are differing conceptions of what professionalism entails.

5.6 Embedded Control

Foucault's vision of the new forms of disciplinary power is subtle and complicated and involves the embedding of restraint and supervision in the very fabric of social life. The approach of the remedial reformers fits within the general Foucauldian framework by seeking to structure the details of police officers' activity. Thus, for the remedial reformers, what professional policing requires is:

1. clear rules;
2. knowledge of the rules;
3. willingness to follow the rules;
4. capacity to do so; and finally
5. opportunities that will give this capacity expression.

This approach can be illustrated through the analogy of a computer and a computer programme. The actions of a computer are the product of instructions or rules that come from the programmes and that are loaded into memory. To get a computer to respond in the appropriate way one has to ensure that the right programme is loaded in, that there are no other programmes in memory to cause problems and that it has sufficient capacity available to run these programmes. When a computer does not do what is required one does not blame or punish it. Instead one takes a remedial approach that seeks to find the source of the problem and correct it. In the case of a computer doing word-processing, for example, one would check to see that the opportunities for performance are all in order by verifying that the printer is turned on and that the cable linking the computer to the printer is properly attached. If this did not solve the problem one might then look to see if there are other programmes running at the same time that are providing conflicting sets of directions. If everything was in order on these two counts one might then look to see if the programme was properly loaded into memory.

In resisting the remedial approach to police discipline traditional police managers are doing two things. They are resisting this computer-like conception of the "bureaucracy problem" by arguing that police officers are not computer-like entities but are rather human subjects constituted via symbolically charged forms that create identities out of which action flows. They resist the notion that rules can ever guide action completely and insist that action will always be the product of judgments made in concrete situations that cannot be submitted to rules.[147]

What they seek to do by means of traditional strategies is to construct an identity or a way of being in the world that will internally regulate the police officer, in other words, that is "performative" in the sense that it promotes a style of action.[148] For them, rules are guides for assessing the appropriateness of previous police actions rather than a reliable basis for action itself.

5.7 Control Through the Construction of Identity

For traditional managers the way to control the actions of police officers is by a process in which symbolically charged events are used to shape the consciousness of those who witness it. The control strategies that they see as effective are ones involving displays of authority which are used to shape subjects who will then not require close direction or supervision because they will have "become" good police officers.

Punishment and the quasi-legal rituals through which blame is assessed are, for traditional managers, critical vehicles for creating experiences both for the persons involved and for their peers. These dramas, like the dramas of criminal justice they echo, symbolically identify sources of authority and submission to authority.

Although these managers privilege punishment and the ceremonies associated with it as valuable strategies in creating an appropriate basis for judgment, these are not, as we have seen, the only rituals they employ and regard as important. For them, the business of shaping the recruit is accomplished through a variety of means that construct a particular mentality or subjectivity, that are in fact, to use Althusser's terminology, effective in "hailing" out a "subject".[149]

In addition to the dramas of blame and punishment, the rituals of drill compel officers to act in ways that constitute particular forms of authority and the values associated with them, as well as the individuals who respect those authorities. Every salute and every form of address that includes a statement of rank, is charged with meaning and symbolism. Each "Yes Sir!" is an act and a symbol of submission to authority that seeks to "hail" out a particular sort of person.

As noted earlier there is virtually no analysis of the rituals of punishment and drill within the police professional literature. This absence has effectively denied traditional police managers a voice in which to express their understandings of these practices. To discover some insights about this issue one has to turn to other literatures, for example that on law as a "culture of argument"[150] and the literature focusing on the use of language to construct subjectivity.[151]

In the police culture one finds practices that create an identity or a subject who will reproduce a style of action "naturally" because they are simply expressing what they have become. Like traditional management strategies, the police culture does not maintain itself by constructing a recipe book of rules but operates through imagery. Entering into the street culture of rank-and-file officers is a form of conversion in which what is at stake is the very being or identity of the recruit. What recruits learn in and through their exposure to the police culture is how to see the social world of the police and how to act in it. Here too the focus is on the recruit's inner being. What is being created is a person who will be a reliable partner,

with whom one can face the uncertainty of the world that is to be policed, and who will cover for one in dealing with superiors.

In looking to the symbols of service court and the symbolic meanings of drill, police managers are engaged in a symbolic contest with the police culture over the state of mind that defines and produces the police identity.

5.8 Rehabilitating Traditional Police Management

The conclusion I draw from this is that the resistance to change on the part of traditional police managers is not simply a blind, thoughtless clinging to the known and familiar, nor is it an attempt to embrace punishment for its own sake. Rather it is a statement that the business of management must be concerned with enabling managers to control rank-and-file members at a distance by shaping the inner being of the officers who will be making discretionary decisions. Seen from this perspective, the resistance of traditional managers to the remedial approach is a claim that policing conditions require a style of management that focuses on the identities of rank-and-file officers as "regulatory regimes" that can be used to control the exercise of discretion.

5.9 Understanding the Criticism of the Remedial Reformers

What this suggests is that there are no grounds for dismissing the traditional response to the bureaucracy problem. Yet, this is precisely what the advocates of a remedial approach have been inclined to do. Why?

The nub of the reformers' concerns is not with the utility of punishment and drill but rather stems from their views about the ethical propriety of these strategies in today's world. The reason for the attack

on the traditional police management strategies is not to be found in the criticism for lack of effectiveness featured in the police management literature itself but in what Garland calls the "voice of sensibility".[152] Decisions about effectiveness are always, he argues

> taken against a background of mores and sensibilities which, normally at least, set limits to what will be tolerated by the public.... Such sensibilities force issues of "propriety" upon even the most immoral of governments, dictating what is and is not too shameful or offensive for serious consideration.[153]

What lies behind the move away from punishment is just such a change of sensibility that increasingly views its use in the context of management-labour relations as inappropriate. In responding negatively to the military model, the reformers are rejecting both the use of punishment as a means and the employment of ritualistic displays of respect and submission because they jar contemporary sensibilities, not because they are ineffective.

This response has become a rejection, however, not simply of punishment but of the whole process of "hailing" out a subject, or of constituting a consciousness, through the use of symbols and meaning. That is, they have ignored the phenomenon of what Stenning *et al.*[154] have elsewhere termed "symbolic ordering", because they are offended by the particular symbols employed and the specific subjectivity that these symbols have been used to construct. The result is that they have thrown out the "good with the bad".

In rejecting the use of punishment and the construction of submissive subservient subjects through both spectacle and forms of drill, these reformers are reflecting important changes in Western political sensibilities and associated ethical judgments about the use of violence and the value of submissive relationships. In rejecting, along with this, the use of symbols and the meanings they create and express to shape conduct, they have neglected a very significant basis for promoting the compliance required for a police force that is "professional" in precisely their own sense of the term.

By taking this stance they have followed in the footsteps of Foucault, who argued that a shift from punishment to surveillance had occurred. However, he further argued, incorrectly,[155] that there had been a shift away from the use of spectacle as a form of control to more embedded strategies. Despite this inaccuracy, Foucault was alive to the way in which symbols operated through language and imagery to become a source of power in the contemporary world.[156] This is something that police reformers must come to recognize if they are to create a professional police whose discretion is exercised in ways that reflect the central values of our society. This, as the traditional police managers correctly recognize, will only take place though the constitution of habits of mind that express those values.

To achieve this, reformers need to pay much more attention to the literature that has developed on the relationship between "discourse", subjectivity and action and they should be much more sensitive to, and appreciative of, the fact that the traditional managers whose style and approach they denigrate in fact understand a great deal about this relationship.

Lest there be any misunderstanding about what is being advocated, I am not proposing an approach to police management that celebrates punishment and submission. On the contrary, I am arguing that if these military features of police management are to be brought in line with contemporary sensibilities then it is important that their rejection is <u>not</u> coupled with discarding the importance of symbols and meanings as a solution to the bureaucratic problem of achieving a professional force.

5.10 The Challenge for the Modern Police Manager

Looked at in this context, the lessons of the Japanese police seem somewhat different from those that police reformers tend to draw. What Bayley's insightful description of the Japanese police suggests is not a lack of concern with the symbolism of ceremony and drill but rather an abiding attention to it.[157] What is central to the Japanese police and their management style is not rule-following, as those who use

them as evidence for the success of a professional rule-oriented police suggest. Rather what is crucial is the attention they give to the creation of a mentality and associated habits that reflect and express organizational objectives.

What is also striking about Japanese police management is the way in which it has integrated features of the traditional and more contemporary managerial approaches. That is, they have integrated the symbolic understandings of traditional managers with the instrumental insights of the remedial reformers. The lesson for North American police is that the challenge is not how to promote a move from a traditional to a remedial approach but to understand and integrate the strengths of both in ways that are consistent with, and reflect, contemporary sensibilities. Thus, in Japan, as Bayley notes, "[b]eing a policeman is not just a job", it is, as it used to be within the RCMP, "a way of life".[158] What this means is that:

> Duty is personal; it is part of belonging. Failure to act properly is an act of disloyalty against one's brothers rather than an offense against codified rules.[159]

This "way of life" is constantly being "hailed" by rituals and symbols of all kinds. Thus,

> Japanese policemen constantly exhort one another to live up to the ideas of the organization. Signs are hung in every station, often framed in glass, bearing mottoes about conduct. The year's slogan in one prefecture was "Create a grass-roots police." The motto was not hung and forgotten, an empty ritual, but was continually referred to by all ranks of officers. Superiors seize every opportunity -- inspections, shift-meetings, athletic tournaments -- to deliver short lectures about duty and responsibility. There is a great deal of talk about the "police spirit" -- attributes all policemen should display. Policemen pridefully say they are not "sarariman" (salary-man), working only for a wage. They are the new samurai, infused with "Nihon damashii" -- Japanese spirit. The constant inveighing about duty and spirit sounds forced and artificial to an American, more appropriate to a Boy Scout meeting or a Sunday School class than to seasoned police officers. To the Japanese it is part of the style of the organization, as unremarkable as the air they breathe.[160]

These activities would not, I suspect, have sounded all that forced and artificial to Commissioner Herchmer. The challenge for the modern police manager is to discover rituals and symbols that do not sound forced today. Anyone who knows anything about the power of the visual images of "popular culture" knows that this is possible. What modern police managers must learn to do is find rituals and symbols that are "as unremarkable as the air they breathe".

ENDNOTES

1. See RCMP External Review Committee, Sanctioning Police Misconduct - General Principles, Discussion Paper 8 (Ottawa; Minister of Supply and Services Canada, 1991) at 44, [hereinafter Police Misconduct].

2. M. Foucault, Discipline and Punish: The Birth of the Prison (New York: Pantheon, 1977).

3. D. Garland, Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory (Oxford: Oxford University Press, 1990) at 136.

4. *Ibid*. at 145.

5. D.E.J. MacNamara, "Discipline in American Policing" in A. Blumberg & N. Niederhoffer, eds, The Ambivalent Force: Perspectives on the Police (New York: Holdt, Rinehart & Winston, 1985) at 131.

6. R.S.C., 1985, c. R-10, as am. R.S.C., 1985, c.8 (2d supp.).

7. Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure Within the Royal Canadian Mounted Police, Report (Ottawa: Information Canada, 1976) (Chairman, Judge Marin) [hereinafter Marin Commission Report].

8. See Police Misconduct, *supra*, note 1 at 31-32; C.D. Shearing, Post-Complaint Management: The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline, RCMP External Review Committee - Discussion Paper 4, (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990).

9. The term "practical knowledge" is taken from Anthony Giddens. For an explanation of his use of the term and its application to police practice see C.D. Shearing & R.V. Ericson "Culture as Figurative Action" (to be published in 1991).

10. This argument parallels Foucault's, *supra*, note 2, insistence that the apparent failure of the prison be questioned and his argument that its persistence is motivated by at least an implicit recognition of its utility as a control strategy: see Garland, *supra*, note 3 at 5, 149-50, 160. The position taken in this report, however, accepts Garland's critique of Foucault's focus on the instrumental consequences of punishment and his neglect of its symbolic aspects: see Garland, *supra*, note 3 at 162-4.

11. Shearing, *supra*, note 8.

12. Garland, *supra*, note 3 at 214.

13. See P.C. Stenning & C.D. Shearing, "Policing" in J. Gladstone, R.V. Ericson & C.D. Shearing, eds., Criminology: A Readers Guide (Toronto: Centre of Criminology, 1991) at 125.

14. M.K. Brown, Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform (New York: Russell Sage Foundation, 1988) at 39.

15. R. Reiner, The Politics of the Police (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1985) at 1.

16. *Ibid*. at 2

17. Policing may also be political in the sense that it is concerned with the "control of overtly political behaviour", *ibid*. In this form of policing, that Brodeur has nicely dubbed "high policing," it is the political process itself that is being safeguarded: see J.-P. Brodeur, "High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities" (1983) 30:5 Social Problems 508; see also T. Bunyan, The Political Police in Britain (London: Quartlet Books, 1977), A. Turk, Political Criminality (Bevery Hills: Sage, 1982).

18. Reiner, *supra*, note 15 at 46.

19. See C. Dandeker, Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day (Oxford: Polity Press, 1990); Foucault, *supra*, note 2.

20. W.R. Miller, "London's Police Tradition in a Changing Society" in S. Holdaway, ed., The British Police (London: Edward Arnold, 1979) 14 at 15. See also G.P. Alpert & R.G. Dunham, Policing Urban America (Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1988) at 21.

21. R.M. Fogelson, Big-City Police (Cambridge: Harvard University Press, 1977) at 49.

22. See J.M. Jones, Organizational Aspects of Police Behaviour (Guildford, Surrey: Gower, 1980) at 8; M. Punch, Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control (London: Tavistock Publications, 1985) at 75; J. Rubinstein, City Police (New York: Farras, Straus & Giroux, 1973).

23. See D. Bradley, "Some Key Issues Facing Police Management" in I. Freckelton & H. Selby, eds., Police in Our Society (Sydney: Butterworths, 1988) 175, at 177-8; J. Wilson, Varieties of Police Behaviour (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968) at 8, 72. There is a socio-legal as well as a space-time dimension to this distance of police officers from supervision that arises from an acceptance of the idea of "police independence", a legal device used to help establish police independence from political influence: see P.C. Stenning, Legal Status of the Police: A Study Paper prepared for the Law Reform Commission of Canada (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982). Thus:

> The problem of ensuring compliance with management policy is a common feature of all work situations, however for the police there are special difficulties. The police force as an organisation is able to make and enforce all kinds of administrative and bureaucratic rules, however it is far more difficult to control the actual delivery of the police service to the community. The constitutional independence of the office of constable severely restricts the force's ability to make rules which limit the exercise of a police officer's discretion in law enforcement activities.

A.J.P. Butler, Police Management (Aldershot: Gower, 1984) at 107.

24. Brown, *supra*, note 14 at 90.

25. See Dandeker, *supra*, note 19.

26. The situation of the police officer is very different from that, for example, of factory workers who may not only be directly supervised but who may also be "disciplined" by the machinery with which they work. This machinery may, among other things, set the pace of work. As Lea notes:

> With the fusion of worker and machine, discipline is built into the design and pacing of the machinery. The worker's actions are set out in advance as a part of the structure and process of the machine, quite irrespective of the authority of capital.

J. Lea, "Discipline and Capitalist Development" in B. Fine *et al.*, eds., Capitalism and the Rule of Law (London: Hutchinson, 1979) 76, 85.

27. Brown, *supra*, note 14 at 44.

28. See Fogelson, *supra*, note 21 at 21.

29. Brown, *supra*, note 14 at 38.

30. See D. James, "Police-Black Relations: The Professional Solution" in Holdaway, ed., *supra*, note 20, 66 at 69.

31. Brown, *supra*, note 14 at 46. This in no way diminishes the earlier point that the police act to realize interests. The question is whose interest is relevant and how is that interest legitimized. A professional police force that takes its direction from "administrative pressure" (Brown, *ibid.* at 46) rather than community pressure is one that acts as an instrument of the state and the alliances of interests that its institutions and procedures promote. A bureaucratic police is, thus, a strategy of power in the Foucauldian sense. Garland, *supra*, note 3 at 137, outlines this as follows:

> Foucault stresses that his concept of 'strategy' is not to be understood as the game plan of any particular strategist. Rather it is a term that refers to a discernible pattern of institutional practices or political actions which operate across a number of sites. These practices or actions are structured and to some extent calculated, but they are not necessarily co-ordinated by any single decision-maker or agency.

32. MacNamara, *supra*, note 5 at 132.

33. D. Bayley, Patterns of Policing: A Comparative International Perspective (New Brunswick, NJ: Rutgers University, 1985).

34. See G. Marshall, "Police Accountability Revisited" in D. Butler & A. Halsey, eds., Policy and Politics (London: MacMillan Press, 1978). See also *supra*, note 23.

35. Brown, *supra*, note 14 at 43.

36. T. Jefferson, The Case Against Paramilitary Policing (Milton Keynes: Open University Press, 1990) at 46-7.

37. See R.G. Hann *et al.*, "Municipal Governance and Accountability in Canada: An Empirical Study" (1985) 9:1 Canadian Police Journal 1 at 43-47.

38. Wilson, *supra*, note 23 at 2-3. See also Jones, *supra*, note 22 at 2.

39. See P.K. Manning, "The Social Control of Police Work" in Holdaway, ed., *supra*, note 20, at 41-42.

40. Brown, *supra*, note 14 at 44.

41. *Ibid.* at 47.

42. See K.R. McCreedy, "The Changing Nature of Police Management: Theory in Transition" in A.W. Cohen, ed., The Future of Policing (London: Sage, 1978) 59, at 60-1 & 69. Plumridge summarizes the results of two studies by himself ("A Study of Police Management and Command Roles", 1988) and Males ("Police Management of Division and Sub-Division", 1983) which identified the characteristics of the military managerial culture and the "organizational profile" associated with it:

> 1. The structure was rigid and much energy went into preserving roles, departments, rules, procedure, committees and tradition. It was hierarchical, valued deference and conformity, and adhered to the chain of command.
> 2. The atmosphere was impersonal, formal, suspicious and very action centred. Communication was restricted in its flow, was downward, and feelings were hidden and repressed.
> 3. Decision-making and policy-making stemmed from the top with little participation from below. Decisions were not to be argued with and there was a clear distinction between policy making and policy execution.
> 4. Management values and attitudes were concerned with controlling personnel through the sanctions of coercive power; caution towards risk and errors -- the latter were to be avoided and were punished ... [and] firmness and decisiveness were seen as essential.

M. Plumridge, "Management and Organisation Development in the Police Service: The Role of Bramshill" in P. Southgate, ed., New Directions in Police Training (London: HMSO, 1988) 112, 118.

43. I am grateful to Jean-Paul Brodeur for reminding me of the significance of "drill" as a disciplinary strategy.

44. See Fogelson, *supra*, note 21 at 53-60; A.J. Reiss Jr. & D.J. Bordua, "Environment and Organization: A Perspective on the Police" in D.J. Bordua, ed., The Police: Six Sociological Essays (London: John Wiley & Sons, 1967) 25, 48. This traditional militaristic structure is described by Kuykendall and Roberg as mechanistic. They identify five features of the "mechanistic model":

> (1) Specialization: The structure of organizational tasks and activities are specialized into clearly defined positions; members are concerned primarily with their own work and not that of the organization as a whole.
> (2) Hierarchical: Interactions between members tend to be vertical (i.e. between superior and subordinate in nature), and relationships are governed by the instructions and decisions issued by superiors; status and rank differences are emphasized.
> (3) Authority: The location of knowledge is inclusive only at the apex of the hierarchy where the final reconciliation of distinct tasks and assessment of relevance is made; prestige is internalized (i.e., personal status in the organization is determined largely by one's office and rank). Influence is derived from organizational position.
> (4) Rule-oriented: The precise definition of rights, obligations, and methods of performance attached to each functional role guide member behavior; means (or the proper way to do a job) are emphasized rather than the product or service.
> (5) Position-oriented: Accountability is based on job description and rewards

> are chiefly obtained through the precise following of instructions from supervisors; loyalty and obedience to one's superiors and the organization are emphasized.

J. Kuykendall & R.R. Roberg, "Mapping Police Organizational Change" (1982) 20:2 Criminology 241. See also J.H. Auten, "The Paramilitary Model of Police and Police Professionalism" (1981) 4:2 Police Studies 67 at 68-9 where he outlines nineteen features of paramilitary organizations that apply to police organizations.

45. E. Bittner, The Functions of the Police in Modern Society (Washington, DC: US Government Printing Office, 1970).

46. Fogelson, *supra*, note 21 at 53. Auten, *supra*, note 44 at 68 notes that the development of police organization along military lines in the United States took place in two stages:

> Apparently those examining the model liked what they saw for in the 1840's the British model of policing was brought to this country. Even though the model was adopted in the United States there was not exact duplication. As Walker (1976) points out, "While the American police were modeled after the London Metropolitan Police ... the American police were far less centralized, less militarized, less "professional," and far more political that the London Police."
>
> ...
>
> [As a result in] the early part of the twentieth century in the United States, police departments were part of the patronage system that was ingrained in urban politics. Corruption in many police departments was widespread and most agencies were grossly inefficient. Laxity in the adherence to departmental regulations was commonplace. To correct these deficiencies in organization and operations, police reformers turned to the military organizational model as the foundation upon which to establish police discipline and eliminate corruption. As a result, the legacy of the Peelian model has continued to dominate American policing; most notable are its distinctive quasimilitary features emphasizing discipline and hierarchical control. Thus began the long-standing tradition of paramilitary organizations within police departments within the United States.

47. Auten, *ibid.* at 67 comments on the military inspiration of the "new police" as follows:

> The "modern" police era was ushered in with the creation of the London Metropolitan Police in 1829. Two commissioners, one a barrister and the other a former officer in the British army, were selected to oversee the organization and operation of the agency. ...[T]he agency was organized along military or paramilitary lines. In looking at the history of the early British police, one recognizes that the literal definition of paramilitary is an exact description of the organization founded by Sir Robert Peel in 1829. It is quite likely that this organizational structure emerged for several reasons. The first of these is directly related to Peel himself. Not only did Peel create the Metropolitan Police Act of 1829-1830, but he also developed the principles that guided the organization and operation of the "new" police. In looking at these principles, we find that the initial one listed by Peel states, "The police must be stable, efficient and organized along military lines." Additionally, Peel singled out former non-commissioned officers in the military as being particularly suited for inclusion in the department.

> The second reason relates to the fact that there was virtually no other organizational model to emulate. The various organizational and management theories that exist today did not exist in 1829. The only other organizational model in existence, other than the military, with a proven track record was the Roman Catholic Church or the Anglican Church. Even though the church is not a military organization in the strict sense of the term, one would be hard pressed to find a more paramilitary organization, then and today.

48. Fogelson, *supra*, note 21 at 54.

49. See P.C. Stenning, "Trusting the Chief: Legal Aspects of the Status and Political Accountability of the Police in Canada" (unpublished, Faculty of Law, University of Toronto, 1983); Hann *et al.*, *supra*, note 37.

50. Folgelson, *supra*, note 21 at 57.

51. The position taken by local politicians, which was discredited by those criticizing centralized political control as partisan, was quite different. Brown, *supra*, note 14 at 12 writes:

> In contrast, local politicians, not all of them connected with political machines, emphasized the need for the use of police power to be tempered by the mores and values of a particular community. Control over police discretion was predicated on the idea that the police had to be part of the community rather than above it.

52. Fogelson, *supra*, note 21 at 59.

53. See T.A. Critchley, A History of Police in England and Wales: 900-1966 (London: Constable, 1978).

54. Great Britain, Royal Commission on the Police. Final Report (London: HMSO, 1962); L. Lustgarten, The Governance of the Police (London: Sweet & Maxwell, 1986); Hann *et al.*, *supra*, note 37.

55. L. Brown & C. Brown, An Unauthorized History of the RCMP (Toronto: James Lewis and Samuel, 1973); Marin Commission Report, *supra*, note 7, Jefferson, *supra*, note 36.

56. Marin Commission Report, *ibid.*, at 16.

57. Brown, *supra*, note 14 at 56.

58. Jefferson, *supra*, note 36 at 47.

59. Jefferson, *ibid.*, in commenting on this claim, and the debate that surrounds it, has this to say:

> This gap between the ideal (impartial) obligations imposed by the office of constable, and the actual (partial) decisions made every day by existing police officers took a long time to be ackowledged. When it was, the notion of police discretion was born. The conservative assumption that the exercise of this discretion was relatively benign enabled the belief in impartial law enforcement to survive more or less intact. But the growth of a radical sociology of policework, which emphasized the class-based outcomes of discretionary decision-making, exposed a hidden politics of policing.

60. In part this has occurred because of resistance by police associations and unions to the regimentation of drill and the way in which it extended police discipline into officers' private lives. In commenting on this resistance Reiner cites the comments of a uniformed constable in Britain:

> The discipline code is rather out of date, and they've [the Police Federation] done nothing about that... You can't be a policeman and go about untidy or you won't command respect when you're in uniform. But how you command that respect is not for any piece of paper to say do it this way... They've got to be allowed a degree of freedom or they can't command any respect. You know, you get a student walking down the road – I'm saying a student, because that's the easiest one to pick on. He looks at us and says 'he's' indoctrinated, he's got a tie and collar on!' Personally I like wearing ties and collars, but I don't like this attitude of 'you will wear a tie and look smart because you're a policeman'. You can't have no rules and regulations because then you'll always have the one individual who's going to go silly, start injecting himself with heroin, smoking pot and everything. But I'd like to see a little bit more freedom to what you can say and what you can do.

R. Reiner, The Blue-Coated Worker: A Sociological Study of Police Unionism (Cambridge: Cambridge University Press, 1978) at 72. Elsewhere, in commenting on the decline in the use of drill during the second half of this century, Reiner, *supra*, note 15 at 65, notes that:

> The old emphasis on drill and discipline was also being eroded as a response to a growing ideology of 'man-management', and the need to match changing social fashions in order to attract recruits.

61. Significantly drill was at one point virtually synonymous with training. Bunyard's comments on the London Metropolitan Police at its inception are instructive:

> It is noticeable that the only training initially given to policemen was military-style drill instruction; not until much later was it considered necessary to have formal courses in such subjects as handbooks and written instructions, aided by periods during which superintendents would "drill and instruct the officers and constables so assembled for one hour from the time of meeting, and read and fully explain to them the General Orders, together with the principal Rules and Regulations for their government and guidance."

R.S. Bunyard, Police: Organisation and Command (Estover, Plymouth: Macdonald & Evans, 1978) at 85.

62. Marin Commission Report, *supra*, note 7 at 19.

63. Reiner, *supra*, note 60 at 257.

64. R. Harris, The Police Academy: An Inside View (New York: John Wiley, 1973).

65. Brown, *supra*, note 14 at 88-9.

66. D. Bradley, N. Walker & R. Wilkie, Managing the Police (Brighton: Wheatsheaf, 1986) at 193.

67. I am grateful to Jean-Paul Brodeur for drawing my attention to the significance of minor violations to police discipline.

68. Brown, *supra*, note 14 at 89.

69. Reiner, *supra*, note 15 at 53.

70. W.R. Miller, Cops and Bobbies (Chicago: University of Chicago Press, 1977) at 40.

71. Jefferson distinguishes between direct and indirect supervision. The latter includes both training, as I have noted here, and record keeping. See Jefferson, *supra*, note 36 at 63 & 76.

72. See, for a British example, Jones, *supra*, note 22 at 29-30.

73. S.O. 1990, c.10, s.61.

74. These parameters are sometimes interpreted both by the civil and service courts in ways that make them less restrictive than a naive reading suggests: See D.J. McBarnet, "Arrest: the Legal Context of Policing" in Holdaway, ed., *supra*, note 20 at 24. There is some argument as to whether this means that such rules simply legitimate inappropriate police conduct without limiting it, or in fact do limit it. In other words, there is some disagreement as to whether these rules are in point of fact "rules for police deviance": See McBarnet, *ibid.*; R.V. Ericson "Rules for Police Deviance" in C.D. Shearing, ed., Organizational Police Deviance: Its Structure and Control (Toronto: Butterworths, 1981).

75. See H. Goldstein, Policing a Free Society (Cambridge, Mass.: Bollinger, 1977). See also A. Blumberg & F. Niederhoffer, eds., *supra*, note 5 at 141; R.V. Ericson, Making Crime: A Study of Detective Work (Toronto: Butterworths, 1981); R.J. Lundman, Police Behaviour: A Sociological Perspective (New York: Oxford University Press, 1980) at 241-53; Shearing, ed., *ibid.*; J.H. Skolnick, Justice Without Trial (New York: J. Wiley and Sons, 1966) at 219. Butler, *supra*, note 23 at III outlines this conflict as follows:

> The root of the alienation experienced by constables appears to be the result of operational officers, constables and probably some first line supervisors, believing they have different objectives to their senior officers. The constables' orientation is towards the street police philosophy of action, relatively unimpeded discretion, with experience of the past as a guide for decision making. This is seen to conflict with the apparent objectives of senior officers for administrative orderliness and adherence to rules and procedures as ends in themselves. It is a conflict between the inherent risk taking of street policing with the ultra caution of the bureaucrat. This alienation between the street police culture and senior officers appears to occur relatively soon after a recruit joins the force.

76. M. Finnane, "Police Corruption and Police Reform: The Fitzgerald Inquiry in Queensland, Australia", (1990), Policing and Society 1:159-171.

77. Brown, *supra*, note 14 at 92.

78. Punch, *supra*, note 22 at 1-20. Order is very often a product of struggle in which different ways of doing things are contested: Stenning & Shearing, *supra*, note 13. This is particularly true in the case of employer/employee relations: see, for example, P.K. Edwards & Scullion, "Deviance Theory

and Industrial Praxis: A Study of Discipline and Social Control in an Industrial Setting" (1982) 16:3 Sociology 322-40. In commenting on this Punch, *ibid.* at 181, writes:

> In every organization there exists an informal organization -- a shadow organization in which dramas of power are played out... (Kanter, 1977:164)

With reference specifically to the response to police behaviour causing the organization public embarrassment Punch writes that:

> In the face of scandal there are two levels of counter-strategies to the deviant labelling; the top, in order to keep the organization from being labelled deviant, endeavours to individualize the issue, to scapegoat, and to espouse the "rotten apple" theory; but the bottom mounts a counter-intelligence of black propaganda that pushes the label back up the hierarchy, suggesting that the deviance is widespread. The organization treats the lower orders as disloyal whereas they perceive themselves as the genuine defenders of the true ends of the organization and believe that they are being accused of precisely what the organization demanded of them.... The "workers" in the police bureaucracy are not deferential and servile actors but, rather, they actively and energetically defend their definition of the situation and their concept of self and are prepared to take on the hierarchy of authority when it loses legitimacy. Feeling betrayed by the organization the lower ranks may feel no compunction about "stirring the shit" both as defence and as revenge.

79. Brown, *supra*, note 14 at 286.

80. See Bittner, *supra*, note 45 at 60; Marin Commission Report, *supra*, note 7 at 116-117; C.D. Shearing, "Subterranean Processes in the Maintenance of Power" (1981) 18:3 Canadian Review of Sociology & Anthropology.

81. See C.D. Shearing, "Deviance and Conformity in the Reproduction of Order" in Shearing, ed., *supra*, note 74; Shearing & Ericson, *supra*, note 9.

82. Brown, *supra*, note 14 at 49-50.

83. Shearing, *supra*, note 80.

84. See McBarnet, *supra*, note 74; Ericson, *supra*, note 74.

85. Brown, *supra*, note 14 at 50.

86. See Shearing, *supra*, note 81.

87. See Shearing, *supra*, note 8.

88. R.A. Duff, Trials and Punishments (Cambridge: Cambridge University Press, 1986) at 233-34.

89. Garland, *supra*, note 3 at 136.

90. N. Machiavelli, The History of Florence and the Prince, rev'd ed. (London: Henry G. Bohn, 1854) at 457.

91. Marin Commission Report, *supra*, note 7 at 133.

92. Bunyard, *supra*, note 61 at 348-49.

93. Bittner, *supra*, note 45 at 59-60.

94. *Ibid.* at 61.

95. *Ibid.* at 62. Bittner also regards the military model as having served to impede rather than create a truly professional police by encouraging the development of rank and file resistance. Thus, at 67-8 he states:

> It is part of the pathological influence of the military bureaucratic approach to the "professionalization" of the police that it actually strengthens tendencies towards the combination of occupational individualism and defensive fraternal solidarity even though it is opposed in principle. The proliferation of formal regulation and the singleminded care that is given to their enforcement -- even if only in appearance -- creates a flow of communications that moves almost exclusively downwards through the chain of command. Though most of this communication does not actually relate to the realities of police work, or relates to it only in the most superficial way, it floods, so to speak, all the channels to capacity. Despite the fact that police departments depend almost entirely on the perceptiveness and judgement of their individual members to get the work of policing done, despite the fact that citizens who solicit police intervention always deal with individual officers whose decisions about the merits of the case are final, there is virtually no feedback to the institution beyond the kind of record keeping that barely serves statistical purposes. Even if personnel would not have reasons of their own to deny the department vital information, the system would continue to encourage it because it contains no routinely open channels for return communication. This is not to say that those in command positions would not like to know what their subordinates know. Quite the contrary, they decry secretiveness. But they don't seem to realize that they cannot expect an upward flow of communications of any kind from the soldier-bureaucrat-policeman who is conditioned to respond to the incessant voice of regulation with "Yes, Sir!" and who will inevitably reply to even the well meant question, "What do you think?" with an obligatory "Whatever you say, sir!"

96. Marin Commission Report, *supra*, note 7 at 133.

97. *Ibid.* at 134.

98. *Ibid.* at 135.

99. P. Schuck, Suing Government: Citizen Remedies for Official Wrongs (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1983) at 3.

100. See J. Huberman, "Discipline Without Punishment" (1964) 42 Harvard Business Review 62.

101. Henry, in a critique of C.D. Shearing & P.C.Stenning, "From the Panopticon to Disney World: the Development of Discipline" in A. Doob & E. Greenspan, eds., Perspectives in Criminal Law: Essays in Honour of John Ll. J. Edwards (Aurora, Ontario: Canada Law Book, 1985) 335 (who had identified a shift in corporate policing to an instrumental focus on remedy), proposes three alternatives to the punitive approach within the corporate sphere: "corrective-representative discipline", "accommodative-participative-discipline" and "celebrative-collective-discipline": S. Henry, "Disciplinary Pluralism: Four Models of Private Justice in the Workplace" (1987) 35 The Sociological Review 279. The remedial approach as it is outined in this report incorporates themes from each of these alternatives.

102. See V.A. Leonard & H.W. More, Police Organization and Management (Mineola, N.Y.: The Foundation Press, 1982); S. Souryal, Police Organization and Administration (Cincinnati, Ohio: Aggrimage, 1985); E.A. Thibault, L.M. Lynch & R.B. McBride, Proactive Police Management, 2d ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990).

103. See President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: Police (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967) at 42-44; P.M. Whisenand & R.F. Ferguson, The Managing of Police Organizations (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1973) at 201. By now, of course, the corporate model itself had changed as management theory had begun to challenge the traditional bureaucratic approach and what Henry terms "punitive authoritarian discipline" within the work place: Henry, *supra*, note 101 at 281. Stinchcombe summarizes this larger debate as follows:

> [T]he classical bureaucratic model has come to dominate every facet of our lives -- to the point where it has almost become accepted as the "status quo". But somewhere along the way to becoming irrevocably institutionalized, bureaucracy was confronted with a new spirit of individuality which challenged the "bigger is better" premise upon which it had grown and flourished. The structure that had once been acclaimed for its efficiency was suddenly being criticised as cumbersome; the rules and regulations that had once been praised as the essence of impartiality were coming to be viewed as arbitrary and discriminatory; and perhaps most importantly, once-docile employees were rising up like sleeping giants to unite in opposition against the dehumanizing effects of bureaucratic control.

J.B. Stinchcombe, "Beyond Bureaucracy: A Reconsideration of the 'Professional' Police" (1980) 3:1 Police Studies 49 at 49.

104. R.J. Marin, "Police Management Issues Under Financial Restraint" (1984) 8:1 Canadian Police College Journal 1.

105. Police Misconduct, *supra*, note 1.

106. J. Redeker, Discipline: Policy and Procedure (Washington: Bureau of National Affairs, 1983).

107. Police Misconduct, *supra*, note 1 at 6.

108. For an earlier statement of the principles of "affirmative discipline" see Huberman, *supra*, note 100 at 65-67.

109. Cited in Police Misconduct, *supra*, note 1 at 7.

110. See A. Goldsmith, "Taking Police Culture Seriously: Police Discretion and the Limits of Law" (1990) Policing Society 91 at 97-100; Bunyard, *supra*, note 61 at 209.

111. Marin, *supra*, note 104 at 9.

112. Police Misconduct, *supra*, note 1 at 8.

113. G.W. Adams, Grievance Arbitration of Discipline Cases: A Study of the Concepts of Industrial Discipline and their Results (Kingston, Ontario: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1978) at 2. See also P. Barnacle, Arbitration of Discharge Grievances in Ontario: Outcomes and Reinstatement Experiences, Research and Current Issues Series No. 6, (Kingston, Ontario: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1991). Police Misconduct, *supra*, note 1 at 3 is even more forceful:

> The problem with discipline as punishment is that it is a relatively ineffective method of teaching or achieving socially desirable behaviour. We have known this, as a matter of common sense and experience, for centuries. More recently behavioural psychologists and others who systematically study principles of learning have confirmed what we already knew -- that various methods of positive reinforcement and modelling are far more effective than adversive conditioning (punishment) in achieving behaviour control.

114. Adams, *ibid*.

115. W.G. Archambeault & C.R. Fenwick, "A Comparative Analysis of Japanese and American Police Organizational Management Models: The Evolution of a Military Bureaucracy to a Theory Organization", in (1983) 6:3 Police Studies 3. See also W. Ames, Police and Community in Japan (Berkeley: University of California Press, 1981) and Police Misconduct, *supra*, note 1.

116. Archambeault & Fenwick, *ibid*. at 6.

117. W. Westley, Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1970).

118. See Brown, *supra*, note 14; Shearing, *supra*, note 80.

119. D. Bayley, Forces of Order: Police Behavior in Japan and United States (Berkeley: University of California Press, 1976).

120. See Bittner, *supra*, note 45; Stinchcombe, *supra*, note 103 at 53.

121. Archambeault & Fenwick, *supra*, note 115 at 6.

122. Stinchcombe, *supra*, note 103 at 60.

123. See, e.g., Bunyard, *supra*, note 61 at 346-47.

124. This idea of commitment to rules is very clear in Redeker's proposal of affirmative discipline as comprising a progressive process of reinforcing a bond between the individual and organizational rules:

1. Initial Employment -- Considerable time is spent with the employer making sure that the employee understands all the rules of the workplace and why those rules are necessary and important. The employee formally signs a statement of assent and commitment to those rules of conduct.
2. Period of Probation -- Upon expiry of any period of probation, the employee is asked whether he or she wishes to become a permanent employee, recognizing that permanent employment involves an assent and commitment to the company's or organization's rules. If the employee accepts the offer of permanent employment the employee's supervisor will explain again the company's policies and rules and the employee will once again formally sign a second statement of assent and commitment. This second affirmation emphasizes the importance of the rules and policies and builds a consensual bond between the employee and the supervisor; it gives the supervisor a personal interest in seeing the employee succeed and allows the supervisor to feel more comfortable in confronting the employee about any possible infraction.
3. First Violation -- Assuming it is not a major violation the supervisor meets with the employee, discusses the violation and obtains a verbal assurance from the employee that he or she understands the rule and his or her commitment and obligation to follow the rule. The details of this meeting are then confirmed in writing to the employee.
4. Second Violation -- The employee is once again counselled by his or her supervisor and this time is required to reaffirm his or her desire for permanent employment by signing a special reaffirmation of company rules and policies. This special affirmation is intended to emphasize in a forceful way that both parties recognize that their voluntary association or contract of employment is premised on an acceptance of the rules of the workplace. The employee is not left with the impression that he or she is being punished but rather with a feeling of having failed to live up to an important personal commitment.
5. A Third or Subsequent Violation -- At this stage the supervisor will ask the employee directly: "Do you wish to continue your employement?" If the employee does, the supervisor will ask the employee to sign a statement
   (a) acknowledging violation of a rule,
   (b) indicating a desire to remain employed,
   (c) reaffirming assent and commitment to the company rules, and
   (d) recognising that another similar violation will constitute a lack of desire to remain employed and will constitute a voluntary termination of employment.

Cited in Police Misconduct, *supra*, note 1 at 7-8.

125. This position resonates with sociological theory of the 1950's and 1960's which saw conformity and deviance in terms of bonding to internalized rules and opportunities for acting in conformity with their directions: see T. Hirschi, Causes of Delinquency (Berkeley: University of California Press, 1969).

126. This concern with rules and impartiality is consistent with Weber's notion of bureaucracy: see H.H. Gerth & C.W. Mills, eds., From Max Weber: Essays in Sociology (New York: Oxford University Press, 1946) 16 at 196-204. Dandeker, in commenting on changes in power relations, identifies four "shifts in the relations connecting central authorities, subject populations and intermediate officials in systems of administrative power" as features of modern systems of

control: Dandeker, *supra*, note 19 at 196. The first of these shifts concerns rules and the process of bureaucratization identified by Weber.

127. Brown, *supra*, note 14 at 292.

128. See R.V. Ericson & C.D. Shearing, "The Scientification of Police Work" in G. Bohne & N. Stehr, eds., The Knowledge Society. Sociology of Science Yearbook, Vol. 10 (Dordrecht: Reidel, 1986).

129. See Shearing, *supra*, note 8.

130. Brown, *supra*, note 14 at 88.

131. Auten, *supra*, note 44.

132. See M.R. Chatterton, "The Supervision of Patrol Work Under the Fixed Points System" in Holdaway, ed., *supra*, note 20, at 83.

133. J.H. Skolnick & D.H. Bayley, The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities (New York: The Free Press, 1986) at 7.

134. D.K. Das, "Military Models of Policing: Comparative Impressions" (1986) 10:4 Canadian Police College Journal 267 at 267.

135. Punch, *supra*, note 22 at 195. The resistance to change comes as much from police associations as it does from police managers. While police management and the representatives of rank and file officers disagree about many things, such as the conditions of employment and the extent to which the disciplinary process includes adequate protections for members, they do not tend to disagree over the value of a military model: see Reiner, *supra*, note 60 at 88-92.

136. See Police Misconduct, *supra*, note 1; McCreedy, *supra*, note 42 at 70. This response is consistent with the observation that organizations typically "resist innovations": see H. Kaufman, The Limits of Organizational Change (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1971) at 11. At 39-40, Kaufman states that:

> A host of forces ... tend to keep organizations doing the things they have been doing in the recent past, and doing them in just the way they have been doing them. The generally recognized collective benefits of stability and the opposition to change based on calculations of prevailing advantage, protection of quality, and the costs of modification furnish a thought-out foundation for resisting all efforts to reshape organizations or alter their behavior.

137. Bradley, *supra*, note 23 at 180 & 184.

138. Foucault, *supra*, note 2.

139. C. Smart, Feminism and the Power of Law (London: Routledge, 1989) at 14.

140. See S. Cohen, "Taking Decentralization Seriously: Valves, Visions and Policies" in J. Lowman, R.J. Menzies & T.S. Palys, eds., Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control (Aldershot: Gower, 1987) 358; Garland, *supra*, note 3; T. Mathiesen, "The Eagle and the Sun:

On Panoptical Systems and Mass Media in Modern Society" in Lowman, Menzies & Palys, eds., *ibid.* at 59. I am grateful to Alan Hunt for making available to me an unpublished paper which critically examines Foucault's understanding of law and power.

141. Smart, *supra*, note 139 at 14.

142. Duff, *supra*, note 88 at 233.

143. Marin Commission Report, *supra*, note 7 at 19.

144. See Shearing & Ericson, *supra*, note 9.

145. Foucault, *supra*, note 2.

146. Garland, *supra*, note 3 at 143.

147. In taking this position they are adopting an argument that is well established within the literature on rules. For a review see Shearing & Ericson, *supra*, note 9.

148. See J. Butler, Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity (New York: Routledge, 1990) at 1-5 and 140-191.

149. See C. Weedon, Feminist Practice and Poststructural Theory (New York: Basil Blackwell, 1987) at 30.

150. See J.B. White, Justice as Translation: An Essay in Cultural and Legal Criticism (Chicago: The University of Chicago Press, 1990).

151. See Weedon, *supra*, note 149.

152. Garland, *supra*, note 3 at 214.

153. *Ibid.*

154. P.C. Stenning *et al.*, "Controlling Interests: Two Conceptions of Order in Regulating a Financial Market" in M.L. Friedland, ed., Securing Compliance: Seven Case Studies (Toronto: University of Toronto Press, 1990) 88.

155. See Mathiesen, *supra*, note 140.

156. See M. Foucault, The History of Sexuality. Vol. 1: An Introduction, trans. R. Hurley (New York: Random House, 1978); M. Foucault, "The Order of Discourse" in R. Young, ed., Untying the Text: A Post-Structuralist Reader (London: Routledge & Kegan Paul, 1981).

157. Bayley, *supra*, note 119.

158. *Ibid.* at 72.

159. *Ibid.* at 71.

160. *Ibid.* at 72.

BIBLIOGRAPHY

Adams, G.W. Grievance Arbitration of Discipline Cases: A Study of the Concepts of Industrial Discipline and Their Results (Kingston, Ontario: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1978).

Ames, W. Police and Community in Japan (Berkeley: University of California Press, 1981).

Alderton, J. Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies (Estover, Plymouth: Macdonald and Evans, 1979).

Alpert, G.P. and Dunham, R.G. Policing Urban America (Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1988).

Archambeault, W.G. and Fenwick, C.R. "A Comparative Analysis of Japanese and American Organizational Management Models: The Evolution of a Military Bureaucracy to a Theory Z Organization", Police Studies 6(3) (1983).

Auten, J.H. "The Paramilitary Model of Police and Police Professionalism", 1981, Police Studies 4(2):67-78.

Barnacle, P. Arbitration of Discharge Grievances in Ontario: Outcomes and Reinstatement Experiences (Research and Current Issues Series #6) (Kingston: Industrial Relations Centre, 1991).

Bayley, D. Forces of Order: Police Behavior in Japan and United States (Berkeley: University of California Press, 1976).

Bayley, D. Patterns of Policing: A Comparative International Perspective (New Brunswick, NJ: Rutgers University, 1985).

Beattie, J.M. Crime and the Courts in England, 1660-1800 (Princeton: Princeton University Press, 1986).

Bittner, E. The Functions of the Police in Modern Society (Washington, DC: US Government Printing Office, 1970).

Blumberg, A. and Niederhoffer, F. (eds.) The Ambivalent Force: Perspectives on the Police (New York: Holdt, Rinehart and Winston, 1985).

Bradley, D. "Some Key Issues Facing Police Management" in Freckelton, I. and Selby H. (ed.) Police In Our Society (Sydney: Butterworths, 1988).

Bradley, D., Walker, N. and Wilkie, R. Managing the Police (Brighton: Wheatsheaf, 1986).

Brodeur, J.-P. "High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities", Social Problems 30 (1983). 30(5, June).

Brown, L. and Brown, C. An Unauthorized History of the RCMP (Toronto: James Lewis and Samuel, 1973).

Brown, M.K. Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform (New York: Russell Sage Foundation, 1988).

Bunyan, T. The Political Police in Britain (London: Quartlet Books, 1977).

Bunyard, R.S. Police: Organisation and Command (Estover, Plymouth: Macdonald and Evans, 1978).

Butler, A.J.P. Police Management (Aldershot: Gower, 1984).

Butler, J. Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity (New York: Routledge, 1990).

Canada, The Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedures Within the Royal Canadian Mounted Police (Ottawa: Information Canada, 1976).

Chatterton, M.R. "The Supervision of Patrol Work Under the Fixed Points System" in Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

Clifford, W. Crime Control in Japan (Lexington: Lexington Books, 1976).

Cohen, S. "Taking decentralization seriously: Values, visions and policies" in Lowman, J., Menzies, R.J. and Palys, T.S. (eds.) Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control (Aldershot: Gower, 1987).

Critchley, T.A. A History of Police in England and Wales: 900-1966 (London: Constable, 1978).

Dandeker, C. Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day (Oxford: Polity Press, 1990).

Das, D.K. "Military Models of Policing: Comparative Impressions", 1986, Canadian Police College Journal 10(4):267-285.

Duff, R.A. Trials and Punishments (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

Edwards, P.K. and Scullion, H. "Deviancy Theory and Industrial Praxis: A Study of Discipline and Social Control in an Industrial Setting", 1982, Sociology 16(3,August):322-340.

Ericson, R.V. Making Crime: A Study of Detective Work (Toronto: Butterworths, 1981).

Ericson, R.V. "Rules for Police Deviance" in Shearing, C.D. (ed.) Organizational Police Deviance (Toronto: Butterworths, 1981).

Ericson, R.V. and Shearing, C.D. "Culture as Figurative Action" (to be published in 1991).

Ericson, R.V. and Shearing, C.D. "The scientification of police work" in Bohme, G. and Stehr, N. (eds.) The Knowledge Society. Sociology of Science Yearbook, Vol. 10 (Dordrecht: Reidel, 1986).

Finnane, M. "Police Corruption and Police Reform: The Fitzgerald Inquiry in Queensland, Australia", Policing and Society 1:159-171.

Fogelson, R.M. Big-City Police (Cambridge: Harvard University Press, 1977).

Foucault, M. Discipline and Punish: The Birth of the Prison (New York: Pantheon, 1977).

Foucault, M. The History of Sexuality • Vol 1: An Introduction (trans. Robert Hurley) (New York: Random House, 1978).

Foucault, M. "The Order of Discourse," in Young, R. (ed.) Untying the Text: A Post-structuralist Reader (London: Routledge and Kegan Paul, 1981).

Garland, D. Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory (Oxford: Oxford University Press, 1990).

Gerth, H.H. and Mills, C.W. (eds.) From Max Weber: Essays in Sociology (New York: Oxford University Press, 1946).

Geertz, C. "Deep Play: Notes on the Balinese Cockfight" in The Interpretation of Cultures (New York: Basic Books, 1973).

Geertz, C. Negara: The Theatre State in Nineteenth Century Bali (Princeton: Princeton University Press, 1980).

Giddens, A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. (Cambridge: Polity Press, 1984).

Goldsmith, A. "Taking Police Culture Seriously: Police Discretion and the Limits of Law", 1990, Policing Society 1:91-114.

Goldstein, H. "Police Policy Formulation: A Proposal for Improving Police Performance", 1967, Michigan Law Review 65(April): 1123-46.

Goldstein, H. Policing a Free Society (Cambridge, Mass.: Bollinger, 1977).

Great Britain, Royal Commission on the Police, Final Report (London, HMSO, 1962).

Hann, R.G., McGinnis, J.H., Stenning, P.C. and Farson, A.S. "Municipal Governance and Accountability in Canada: An Empirical Study", 1985, Canadian Police Journal 9(1):1-85.

Harris, R. The Police Academy: An Inside View (New York: John Wiley, 1973).

Henry, S. "Disciplinary Pluralism: Four Models of Private Justice in the Workplace", 1987, The Sociological Review 35:279-319.

Hirschi, T. Causes of Delinquency (Berkeley: University of California Press, 1969).

Huberman, J. "Discipline Without Punishment", 1964, Harvard Business Review 42:62-68.

James, D. "Police-Black Relations: the Professional Solution" in Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

Jefferson, T. The Case Against Paramilitary Policing (Milton Keynes: Open University Press, 1990).

Jones, J.M. Organizational Aspects of Police Behaviour (Guildford, Surrey: Gower, 1980).

Kanter, R.M. Men and Women of the Corporation (New York: Basic Books, 1977).

Kaufman, H. The Limits of Organizational Change (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1971).

Kuykendall J. and Roberg, R.R. "Mapping Police Organizational Change" (1988), Criminology 20(2):241-256.

Lea, J. "Discipline and Capitalist Development" in Fine, B., Kinsey, R., Lea, J., Picciotto, S. and Young, J. Capitalism and the Rule of Law (London: Hutchinson, 1979).

Leonard, V.A. and More, H.W. Police Organization and Management (Mineola, N.Y.: The Foundation Press, 1982).

Lundman, R.J. Police Behavior: A Sociological Perspective (New York: Oxford University Press, 1980).

Lunney, R.F. "Police Management: The Past Twenty Years and the Next Twenty", 1988, Canadian Police College Journal, 12(1):1-9.

Lustgarten, L. The Governance of the Police (London: Sweet and Maxwell, 1986).

Machiavelli, N. The History of Florence and The Prince (London: Henry G. Bohn, 1854).

MacNamara, D.E.J. "Discipline in American Policing" in Blumberg, A. and Niederhoffer, F. (eds.) The Ambivalent Force: Perspectives on the Police (New York: Holdt, Rinehart and Winston, 1985).

Males, S. Police Management of Division and Sub-Division (Police Services Research Unit: Home Office, 1983).

Manning, P.K. "The Social Control of Police Work" Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

Marin, R.J. "Police Management Issues Under Financial Restraint", 1984, Canadian Police College Journal 8(1):1-14.

Marshall, G. "Police Accountability Revisited" in Butler, D. and Halsey, A. (eds.) Policy and Politics (London: MacMillan Press, 1978).

Mathiesen, T. "The eagle and the sun: On panoptical systems and mass media in modern society" in Lowman, J., Menzies, R.J. and Palys, T.S. (eds.) Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control (Aldershot: Gower, 1987).

McBarnet, D.J. "Arrest in the Legal Context of Policing" in Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

McCreedy, K.R. "The Changing Nature of Police Management: Theory in Transition" in Cohen, A.W. (ed.) The Future of Policing (London: Sage, 1978).

Melossi, D. The State of Social Control (Oxford: Polity Press, 1990).

Miller, W.R. Cops and Bobbies (Chicago: University of Chicago Press, 1977).

Miller, W.R. "London's Police Tradition in a Changing Society" in Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

Neiderhoffer, A. Behind the Shield (Garden City, NY: Anchor Books, 1969).

Plumridge, M. A Study of Police Management and Command Roles (The Police Staff College, 1983).

Plumridge, M. "Management and Organisation Development in the Police Service: The Role of Bramshill" in Southgate, P. (ed.) New Directions in Police Training (London: HMSO, 1988).

President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: The Police (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967).

Punch, M. Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control (London: Tavistock Publications, 1985).

RCMP External Review Committee, Sanctioning Police Misconduct - General Principles • Discussion Paper 8 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991).

Redeker, J. Discipline: Policy and Procedure (Washington: Bureau of National Affairs, 1983).

Reiner, R. The Blue-Coated Worker: A Sociological Study of Police Unionism (Cambridge: Cambridge University Press, 1978).

Reiner, R. The Politics of the Police (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1985).

Reiss, A.J. Jr. and Bordua, D.J. "Environment and Organization: A Perspective on the Police" in Bordua, D.J. (ed.) The Police: Six Sociological Essays (London: John Wiley and Sons, 1967).

Rubinstein, J. City Police (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1973).

Schuck, P. Suing Government: Citizen Remedies for Official Wrongs (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1983).

Shearing, C.D. "Subterranean Processes in the Maintenance of Power", Canadian Review of Sociology 18(3) (1981).

Shearing, C.D. Organizational Police Deviance: Its Structure and Control (Toronto: Butterworths, 1981).

Shearing, C.D. Dial-a-Cop: A Study of Police Mobilization (Toronto: Centre of Criminology, 1985).

Shearing, C.D. Post-Complaint Management: The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline (RCMP External Review Committee - Discussion Paper 4) (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990).

Shearing, C.D. and Stenning, P.C. "From the Panopticon to Disney World: The Development of Discipline" in Doob, A. and Greenspan, E. (eds.) Perspectives in Criminal Law: Essays in Honour of John LI. J. Edwards (Aurora, Ontario: Canada Law Book, 1985).

Skolnick, J.H. Justice Without Trial (New York: J. Wiley and Sons, 1966).

Skolnick, J.H. and Bayley, D.H. The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities (New York: The Free Press, 1986).

Smart, C. Feminism and the Power of Law (London: Routledge, 1989).

Souryal, S. Police Organization and Administration (Cincinnati, Ohio: Aggrimage, 1985).

Stenning, P.C. Legal Status of the Police: A Study Paper prepared for the Law Reform Commission of Canada (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982).

Stenning, P.C. "Trusting the Chief: Legal Aspects of the Status and Political Accountability of the Police in Canada" (unpublished, Faculty of Law, University of Toronto, 1983).

Stenning, P.C. and Shearing, C.D. "Policing" in Gladstone, J., Ericson, R.V. and Shearing, C.D. (eds.) Criminology: A Readers Guide (Toronto: Centre of Criminology, 1991).

Stenning, P.C., Shearing, C.D., Addario, S.M. and Condon, M.C. "Controlling Interests: Two Conceptions of Order in Regulating a Financial Market" in Friedland, M.L. (ed.) Securing Compliance: Seven Case Studies (Toronto: University of Toronto Press, 1990).

Stinchcombe, J.B. "Beyond Bureaucracy: A Reconsideration of the 'Professional' Police" Police Studies 3(1):49-61 (1980).

Thibault, E.A., Lynch, L.M. and McBride, R.B. Proactive Police Management (2nd.ed.) (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990).

Turk, A. Political Criminality (Beverly Hills: Sage, 1982).

Valverde, M. The Age of Light, Soap, and Water: Moral Reform in English Canada, 1885-1925 (Toronto: McClelland and Stewart, 1991).

Walker, S. "The Urban Police in American History: A Review of the Literature" The Journal of Police Science and Administration 4(3):255 (1976).

Weedon, C. Feminist Practice and Poststructural Theory (New York: Basil Blackwell, 1987).

Westley, W. Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality (Cambridge, Mass: The MIT Press, 1970).

Whisenand, P.M. and Ferguson, R.F. The Managing of Police Organizations (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973).

White, J.B. Justice As Translation: An Essay in Cultural and Legal Criticism (Chicago: The University of Chicago Press, 1990).

Wilson, J. Varieties in Police Behaviour (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1968).

Young, A. Feminity in Dissent (New York: Routledge, 1990).

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Réflection sur les pratiques de gestion policière

DOCUMENT DE RECHERCHE 12

Réflection sur les pratiques de gestion policière

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. JS62-77/1992

ISBN 0-662-58869-1X

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin, OMM, c.r., LLD

Vice-présidente
F. Jennifer Lynch, c.r.

Membres
Joanne McLeod, C.M., c.r.
William Millar

Directeur exécutif
Simon Coakeley

Ce document fait partie d'une série de documents de recherche que le Comité a l'intention de publier en vue de recueillir les observations du public; celles-ci devant l'aider à formuler des recommandations conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

N'hésitez pas à nous faire part de vos observations en les faisant parvenir à:

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159, Succursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Télécopieur: (613) 990-8969

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Série de documents de recherche

Numéro 12: Réflection sur les pratiques de gestion policière

Auteur:
Clifford D. Shearing
Professeur
Centre de criminologie
Université de Toronto

avec le concours de:
Julia Powditch
Adjointe à la recherche
Centre de criminologie
Université de Toronto

Déjà parus:

Document de recherche 1
Les suspensions -
Une analyse comparée
Les suspensions -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2
La réinstallation -
Peut-elle se faire sans difficulté?
La réinstallation -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3
Renvoi pour raisons médicales -
Une optique policière
Renvoi pour raisons médicales -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 4
Le traitement ultérieur des plaintes -
L'impact de la procédure des plaintes
sur le système de discipline dans la police
Le traitement ultérieur des plaintes -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 5
Programmes d'aide aux employés -
Philosophie, théorie et pratique
Programmes d'aide aux employés -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 6
Renvoi pour raisons disciplinaires -
Une optique policière
Renvoi pour raisons disciplinaires -
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 7
Conduite en dehors des heures de service
Conduite en dehors des heures de service
Compte rendu de la consultation

Document de recherche 8
Imposition des sanctions dans la police -
Principes généraux

Document de recherche 9
La santé et la sécurité au travail -
Une optique patronale

Document de recherche 10
Les conflits d'intérêts

Document de recherche 11
L'emploi secondaire

AVANT-PROPOS

Mon association professionnelle avec M. Shearing date de 1973, quand il est devenu directeur de la recherche auprès de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, commission que j'ai eu le plaisir de présider.

Au cours des travaux de cette commission et pendant les années qui ont suivi, il y a eu de nombreuses discussions animées sur la discipline dans les corps de police et la valeur des mesures correctives; à l'occasion, nous nous sommes interrogés sur la valeur de la discipline et nous nous sommes demandé si elle avait encore sa place dans le secteur policier. Bref, lors de toutes les commissions et enquêtes auxquelles nous avons tous deux collaboré, nous avons toujours mené le débat sur la gestion de la police et appuyé des arguments en faveur d'une approche corrective sans oublier qu'il existait d'autres perspectives plus traditionnelles qui méritaient d'être réexaminées.

Il a été convenu il y a quelques mois que M. Shearing amorcerait un vaste débat sur ce sujet si souvent discuté. Les réflections consignées dans le présent document ne remettent nullement en question notre position initiale, mais elles invitent le lecteur à prendre conscience que même la gestion fondée sur une approche corrective comporte inévitablement une part de discipline, qui risque de ne jamais disparaître totalement de la culture de la police. Cet aspect n'est pas sans valeur.

L'honorable René J. Marin
Président
Comité externe d'examen de la GRC

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1
- 1.1 Le débat sur la gestion de la police 1
- 1.2 Arguments en faveur d'une approche corrective 2
- 1.3 L'écart entre la théorie et la pratique 2
- 1.4 Réponses des réformistes 3
- 1.5 Une perspective nouvelle 4
- 1.6 L'intégration plutôt que le choix 5
- 1.7 Plan du rapport 6

MODELER LA CONDUITE DE LA POLICE 7
- 2.1 Impartialité 7
- 2.2 Le contexte policier 10
- 2.3 Services policiers professionnels 12

GESTION TRADITIONNELLE 15
- 3.1 L'analogie militaire 15
- 3.2 Le système disciplinaire de la police 17

APPROCHE CORRECTIVE 23
- 4.1 Rétribution 23
- 4.2 Valeur de la punition et l'importance de la "cure" structurelle 24
- 4.3 Analogie avec l'entreprise privée 28
- 4.4 Analogie avec l'entreprise privée et la sous-culture policière 31
- 4.5 La nouvelle orthodoxie 33
- 4.6 Les règles: outils de restriction et d'orientation de l'action policière 34
- 4.7 Une réalité punitive 35

RÉEXAMEN DE LA GESTION POLICIÈRE TRADITIONNELLE 38
- 5.1 Deux stratégies de contrôle 38
- 5.2 Teneur du débat 39
- 5.3 Point de vue des gestionnaires traditionnels 40
- 5.4 Création d'habitudes de pensée 41
- 5.5 Stratégies de motivation divergentes 41
- 5.6 Contrôle intégré 42
- 5.7 Contrôle par la construction de l'identité 43
- 5.8 Réhabilitation de la gestion traditionnelle de la police 45
- 5.9 Compréhension de la critique des réformistes 46
- 5.10 Le défi du gestionnaire moderne de la police 48

NOTES ET RENVOIS 50

BIBLIOGRAPHIE 66

Chapitre 1

INTRODUCTION

1.1 Le débat sur la gestion de la police

Depuis des décennies, le style militaire ou quasi militaire de gestion de la police, dont l'exercice, la punition et le blâme sont des éléments essentiels, fait l'objet de critiques dans le milieu policier comme à l'extérieur. Ces critiques ont pris deux formes. L'une est d'inspiration juridique et vise à garantir que le processus d'évaluation du blâme et d'infliction des punitions est juste et équitable.[1] L'autre porte sur la valeur du blâme et de la punition et, dans une moindre mesure, de l'exercice, comme stratégie de réglementation. Les auteurs de la première forme de critique acceptent que l'on utilise le blâme et la punition, mais cherchent à garantir une application équitable de la loi. Les auteurs de la deuxième sont, pour leur part, plus radicaux, car ils remettent en question les stratégies de réglementation qui sont au coeur du style de gestion militaire traditionnel. Le présent rapport porte sur cette deuxième forme de critique.

Ainsi, le style de gestion traditionnel de la police, qui accorde une place privilégiée au blâme et à la punition, particulièrement à l'endroit du personnel subalterne, ne serait pas un bon moyen de contrôler les activités des policiers et, partant, de fournir des services policiers efficaces et appropriés. L'argument premier des critiques de cette catégorie est qu'il faudrait substituer au style punitif qui a caractérisé la gestion policière par le passé une approche corrective visant à corriger le comportement par des moyens non punitifs.

Cet argument s'inscrit dans une critique plus globale des systèmes de contrôle traditionnels fondés sur la punition. Garland décrit les changements survenus dans les pratiques pénales par suite de cette critique en commentant le travail de Foucault[2]:

[TRADUCTION]

> Dans ce système moderne, le jugement ne porte plus sur l'infraction elle-même, mais plutôt sur la personnalité, les antécédents familiaux et autres et le milieu de l'intéressé. Il faut en fin de compte faire intervenir des spécialistes -- psychiatres, criminologues, travailleurs sociaux, etc. -- dans le processus judiciaire afin de parvenir à mieux connaître cette personne, de découvrir ses traits anormaux et de l'amener à s'amender. Du fait de ces changements, on se retrouve dans un système qui n'est pas tant punitif que correctif et qui vise davantage à produire des individus normaux et conformes à ce que l'on attend d'eux qu'à châtier: un système pénal que les Américains ont qualifié simplement et fort à propos de "correctionnel"[3].

Ces stratégies ne visent pas simplement à punir les fauteurs de troubles, mais aussi à élaborer une méthode entièrement nouvelle d'imposition des sanctions que Foucault désigne sous le nom de "normalisation"[4].

1.2 Arguments en faveur d'une approche corrective

C'est un argument instrumental que l'on a fait valoir à l'appui de l'approche corrective, ou de ce que l'on appelle parfois la "discipline préventive"[5]. On soutient que, comme l'utilité corrective de la punition est tout au plus très limitée, cette stratégie ne devrait pas être au coeur de la gestion policière. Cette gestion devrait mettre l'accent sur des stratégies qui forment et corrigent les membres plutôt que de les punir pour le principe de la chose. Cet argument est devenu le mot d'ordre des gestionnaires "progressistes" de la police, et il est de plus en plus difficile de trouver quelqu'un qui, publiquement du moins, soit prêt à se porter à la défense de l'approche punitive. Selon cette conception, la punition est une une stratégie de gestion anachronique qui introduit à tort un souci de rétribution dans le processus.

1.3 L'écart entre la théorie et la pratique

En dépit du consensus apparent sur ces arguments réformistes, la punition demeure un élément essentiel de la gestion policière au Canada et ailleurs. Il y a un énorme écart entre ce que l'on dit et ce que l'on fait, entre la théorie et la pratique.

Il ne faut pourtant pas croire qu'on ne prend aucune mesure corrective et qu'on n'a effectué aucun changement inspiré de l'approche corrective. Il y a simplement lieu de constater que la punition et les institutions créées pour l'administrer demeurent au coeur de la gestion policière.

La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*[6] l'illustre bien. Cette loi a été conçue largement en réponse au rapport d'une commission d'enquête, la Commission Marin[7] qui contestait violemment l'importance accordée à la punition dans la GRC et proposait d'y substituer une approche corrective soit non punitive de discipline. Il n'en reste pas moins semble-t-il que la nouvelle loi présente un modèle de gestion policière essentiellement punitif[8].

Pourquoi y a-t-il un écart entre le discours et la pratique? Pourquoi l'approche punitive a-t-elle conservé une si forte emprise même si, dans les débats sur la gestion policière, il est difficile de lui trouver un seul partisan? Pourquoi la punition a-t-elle gardé son importance dans la pratique, même si les arguments qui remettent en question son utilité à titre de stratégie de gestion l'emportent sur le plan conceptuel ou théorique?

1.4 Réponses des réformistes

En général, les réformistes répondent à ces questions en disant que la persistance de la punition tient uniquement au poids de la tradition, qui perpétue à tort le souci de la rétribution dans le milieu policier.

Autrement dit, la punition demeure un élément essentiel de la gestion policière à cause de l'inertie de la vieille garde qui estime que les anciennes méthodes sont les meilleures et qui résiste à l'innovation quelle qu'elle soit. Aux yeux des réformistes, le style traditionnel apparaît donc comme un vestige tenace du passé dont il faudra se délester au profit de formes de gestion plus modernes et valables sur le plan scientifique.

En qualifiant la résistance à l'approche corrective d'irréfléchie et de rétrograde, les réformistes ont grandement renforcé la légitimité de leurs arguments. Les gestionnaires traditionnels de la police qui sont partisans du style punitif se trouvent relégués au rang des réactionnaires. Si cette forme de rabrouement les a effectivement réduits au silence dans le débat sur la gestion policière, elle ne les pas pour autant empêchés d'agir selon leurs croyances; c'est donc dire qu'elle a peu d'effet sur les pratiques de gestion traditionnelles.

1.5 Une perspective nouvelle

La persistance de la punition comme réponse à l'inconduite, tant dans les corps policiers que dans l'ensemble de la société, soulève en elle-même des doutes sur la validité de cette réponse. En effet, si l'approche punitive maintient une telle emprise sur la gestion policière et conserve sa popularité auprès de nouvelles générations de superviseurs, c'est peut-être qu'elle a plus d'importance que les réformistes veulent bien l'admettre. En d'autres termes, le fait que tant de gestionnaires de la police restent toujours sourds aux conseils des réformistes devrait peut-être nous amener à jeter un oeil plus critique sur ces conseils. Les gestionnaires de la police qui demeurent fidèles au style punitif comprennent peut-être plus le processus que les réformistes, moi inclus, ne le pensent. Bref, il est peut-être temps d'écouter ces gestionnaires traditionnels plutôt que de les faire taire.

C'est donc dire qu'il est peut-être temps de cesser de considérer la punition comme rien d'autre qu'un anachronisme dysfonctionnel et de l'examiner de plus près pour comprendre son utilité ainsi que les

raisons pour lesquelles tant de gestionnaires de la police y demeurent à ce point attachés. Il est peut-être temps de se pencher sérieusement sur les "connaissances pratiques"[9] tacites des gestionnaires traditionnels de la police et de les considérer comme une source de sagesse intuitive ou pratique à explorer plutôt qu'à rejeter du revers de la main[10].

J'ai dit ailleurs que l'on ne pouvait tout simplement pas négliger l'aspect de rétribution concernant la punition, surtout dans le contexte des plaintes du public contre la police[11]. Je vais plus loin dans le présent rapport en soutenant que la punition a une valeur utilitaire que les gestionnaires "progressistes" de la police ont rejetée un peu vite.

1.6 L'intégration plutôt que le choix

Même si je soutiens, dans ce rapport, qu'il faut accorder plus d'attention aux pratiques de gestion traditionnelles, je ne prône pas pour autant l'abandon de l'approche corrective. J'estime plutôt que les stratégies traditionnelles contribuent à la "cure". En fait, il faut que nous soyons plus sensibles à l'utilité de l'approche traditionnelle afin de pouvoir relier et intégrer l'expérience qui la sous-tend aux arguments très convaincants en faveur de l'approche corrective.

Nous devons reconnaître que la persistance du style de gestion punitif témoigne de sa valeur stratégique. Nous devons bien saisir cette valeur si nous voulons que l'approche corrective passe de la théorie à la pratique. Une fois que nous aurons compris l'utilité de la punition en gestion, nous pourrons vérifier s'il existe des arguments pour la défendre ainsi que des solutions moins punitives et plus conformes aux préoccupations d'aujourd'hui[12].

1.7 Plan du rapport

Au chapitre suivant, on présente le contrôle de la conduite des policiers comme étant la tâche cruciale des gestionnaires de la police et on délimite le cadre d'analyse de cette tâche. Le chapitre 3 traite de la place de la punition et de l'exercice dans la discipline traditionnelle de la police. Au chapitre 4, on analyse les arguments en faveur d'un style de gestion correctif. Au chapitre 5 enfin, on définit la valeur du style de gestion punitif et on critique les arguments des gestionnaires progressistes qui n'ont pas su la reconnaître.

Chapitre II

MODELER LA CONDUITE DE LA POLICE

Modeler la conduite des policiers, voilà l'essentiel de la gestion policière. Les gestionnaires doivent veiller à ce que ceux qui relèvent d'eux agissent de façon à promouvoir les objectifs du service. Ils doivent créer un ordre organisationnel particulier ou, en d'autres termes, veiller à ce que les choses se fassent d'une certaine façon[13].

2.1 Impartialité

La "façon de faire" que les directions policières des démocraties libérales ont cherché à instaurer est caractérisée par l'impartialité. Cette vision a servi à définir la "nouvelle police" en Grande-Bretagne au début du XIX[e] siècle et elle continue de modeler notre conception contemporaine de la police d'État. Elle a été particulièrement importante pour la GRC. En fait, l'image de la "police montée" qui poursuit son homme sans crainte ni partialité fait partie de la mythologie canadienne. Elle est également un élément central de l'histoire des services policiers américains en général, car les réformistes ont cherché à soustraire la police à ce qu'ils considéraient être des influences sectaires et à en faire une activité "professionnelle". Brown décrit la situation ainsi:

> [TRADUCTION]
>
> > Les réformistes ont cherché à obtenir que le travail policier soit contrôlé par des organisations administratives centralisées et, par le fait même, que les policiers jouent un rôle plus impersonnel, plus détaché et plus strict, que leurs pouvoirs soient davantage soumis à des restrictions juridiques et bureaucratiques, et que leur action échappe davantage aux pressions de la collectivité et du monde politique[14].

Comme je l'ai dit un peu plus haut, cette idée guide la police britannique depuis sa création. Sir Robert Mark, un commissaire de la police de la région métropolitaine de Londres bien connu pour son

franc-parler, a exprimé clairement cette notion lorsqu'il a fait remarquer que la police britannique se caractérisait par

[TRADUCTION]

> une longue tradition de liberté constitutionnelle qui la soustrait à l'ingérence politique dans son rôle opérationnel... les policiers ne sont les vassaux d'un gouvernement à aucun niveau. Nous ne sommes pas aux ordres d'un ministre ou d'un parti politique, pas même de celui qui est au pouvoir. Nous sommes au service de la population dans son ensemble[15].

Soutenir que la police doit être impartiale et non partisane, ce n'est pas soutenir qu'elle peut être non politique dans un sens plus général. La police d'État, même impartiale, est essentiellement et inévitablement politique[16]. La police est censée maintenir l'ordre établi grâce à un système de lois qui sont, de par leur origine même, politiques. Lorsque la police applique la loi et fait régner la paix suivant la loi, elle accomplit la volonté des gouvernements, passés et actuels, et les gouvernements sont, de par leur nature même, des entités politiques reflétant et servant des intérêts[17].

Comme le signale Reiner, l'idée derrière la création de la nouvelle police britannique au début du XIX[e] siècle était de doter le pays d'un corps professionnel qui rendrait des comptes au gouvernement et échapperait à l'emprise des collectivités locales. [TRADUCTION] "La création de la nouvelle police signifiait que l'on se dégageait d'une certaine mainmise populaire observée dans une partie des collectivités"[18].

Parallèlement, on passait d'un style d'administration policière direct et personnel à un style plus indirect et impersonnel[19]. Miller décrit bien le phénomène dans ses commentaires sur l'orientation de la nouvelle police britannique:

[TRADUCTION]

> Le souci qu'avaient les premiers commissaires de police, Charles Rowan et Richard Mayne, de créer une autorité policière disciplinée, impartiale et visible constituait une stratégie éclairée destinée à assurer l'efficacité, et même la survie, de l'institution dans une période où l'on observait parmi la population de la peur et de l'hostilité. La nouvelle police coïncidait avec le passage de la domination directe et personnelle d'une classe sociale à une bureaucratie indirecte et institutionnelle, et elle en était une incarnation précoce[20].

Aux États-Unis, à l'aube du XX[e] siècle, on voulait réformer la police parce que l'on estimait que la partisanerie politique risquait de miner la primauté du droit et l'ordre d'État. Les réformistes soutenaient que la police était devenue le jouet d'intérêts politiques partisans, et ce, aux dépens de l'"intérêt public". Fogelson traite de cet argument dans les termes suivants:

[TRADUCTION]

> La plupart des réformistes étaient d'avis que la corruption, l'incompétence et l'inefficacité des services de police des grandes villes étaient fondamentalement imputables à l'ingérence des milieux politiques. Comme le disait un magistrat de New York devant un comité spécial de la Chambre de commerce en 1905, "la politique est le fléau de nos institutions libres, et le service de police en est l'exemple le plus patent". [...] Les réformistes soulignaient que, tant que la police serait mêlée à la politique locale, elle ne pourrait échapper au contrôle des cliques des partis[21].

La notion d'impartialité exige que la police fasse respecter l'ordre d'État et ne tente pas de le renverser en cherchant à instaurer un ordre contraire à la "paix" légitime par intérêt personnel ou partisan. Les choses se compliquent du fait que la loi doit être interprétée et que la police exerce un pouvoir discrétionnaire sur l'affectation de ses ressources au maintien de la paix. En d'autres termes, la loi à elle seule ne suffit pas pour guider la conduite des policiers.

Ainsi, pour que la police soit impartiale, il faut non seulement qu'elle veuille se plier à la loi, mais aussi qu'elle exerce bien les pouvoirs discrétionnaires qui lui sont dévolus. Pour que la deuxième condition

soit remplie, la police doit avoir une conscience particulière qui influe sur son action. Lorsque je dis que la police doit bien exercer ses pouvoirs, j'entends par là qu'elle doit les exercer d'une façon qui, aux yeux des autorités investies de fonctions d'examen (comme les tribunaux), est de nature à promouvoir la paix qu'elle est chargée de préserver.

La poursuite de l'objectif des réformistes, qui est de créer une police professionnelle soucieuse d'offrir des services impartiaux, oblige les gestionnaires de la police à mener un combat constant pour créer une coterie d'agents prêts et aptes à agir de manière impartiale. Il faut pour cela développer les compétences (capacités) appropriées et faire en sorte que les agents soient prêts à accepter que leurs actions soient régies par les normes du droit et de la conduite professionnelle.

2.2 Le contexte policier

La création d'un style de travail impartial se fait dans des conditions difficiles, pour au moins deux raisons. Tout d'abord, la nature du travail policier fait en sorte que les agents sont rarement assujettis à une supervision directe,[22]. Ils travaillent par eux-mêmes, sans subir le contrôle direct des gestionnaires dont ils relèvent[23]. Comme le signale Brown, [TRADUCTION] "L'élément important, c'est que les administrateurs de la police ne peuvent vraiment contrôler que les aspects les plus banals et les plus superficiels du comportement d'un patrouilleur"[24]. Cette distance par rapport à la supervision s'est amenuisée du fait que la technologie permet aux superviseurs de communiquer davantage avec les agents travaillant sur le terrain[25]. Il n'en demeure pas moins que la plupart des policiers travaillent toujours sans supervision directe[26]. Comme le fait remarquer Brown, même aujourd'hui, [TRADUCTION] "les policiers ne peuvent tout simplement pas être supervisés constamment"[27].

Deuxièmement, comme l'ordre qu'ils sont chargés de maintenir a tant d'importance, les policiers sont souvent incités à privilégier des intérêts particuliers plutôt que la paix de l'ensemble de la collectivité[28].

Ils peuvent tout aussi bien céder aux supplications d'un jeune automobiliste qui s'exposerait à une hausse sensible sinon prohibitive de ses frais d'assurance si cette personne était accusée d'excès de vitesse ou encore aux offres de revendeurs de drogue prêts à verser une somme importante pour les convaincre de fermer les yeux sur leurs activités. Brown décrit ainsi la situation du policier:

[TRADUCTION]

> [...] la police exerce ses pouvoirs coercitifs au milieu de conflits moraux et politiques profondément enracinés. Elle est souvent au centre de conflits de groupes et de classes. Elle a en gros pour rôle de protéger la société contre certains groupes particuliers, la plupart du temps les classes inférieures (en fait, le développement de la police au XIX[e] siècle visait largement le contrôle des "classes dangereuses") [...] Le sort des groupes "déviants" à l'intérieur d'une collectivité dépend souvent de la vigueur avec laquelle la police applique les lois visant à réprimer les comportements qui blessent les susceptibilités morales de cette collectivité[29].

Les gestionnaires de la police ont donc pour mission de créer une organisation qui interviendra en toute impartialité, résistant aux offres attrayantes qui lui sont faites dans un contexte où la supervision n'est qu'indirecte[30]. Brown exprime la même opinion en faisant valoir que le défi est de créer une organisation policière dans laquelle le comportement des policiers n'est contrôlé que par les pressions administratives qui les incitent à respecter la loi ainsi que les règles et procédures de l'organisation[31].

MacNamara souligne que ces deux caractéristiques du travail policier posent un défi de taille:

[TRADUCTION]

> La nature même du travail du policier (les responsabilités, pouvoirs, occasions, tentations, dangers, pressions et frustrations) donne naissance à des problèmes disciplinaires qui risquent peu de se présenter dans la plupart des autres professions[32].

2.3 Services policiers professionnels

Le concept de la police en tant qu'organisme professionnel régi par la loi et les règlements internes et à l'abri de toute influence politique a servi et sert toujours de référence aux conceptions d'une police d'État[33]. Cette notion est bien exprimée en common law dans l'idée de l'indépendance de la police; Lord Denning a donné un rayonnement important à cette idée qui veut que la police n'ait à obéir qu'à la loi elle-même[34]. La police est, dans cette optique, perçue comme un groupe de techniciens qui agissent à titre de fonctionnaires, détachés et au-dessus de la collectivité, qui utilisent leurs pouvoirs de coercition et leurs compétences dans l'intérêt du public[35]. Jefferson qui se situe dans le contexte britannique, relie cette idée à celle de l'indépendance de la police:

> [TRADUCTION]
>
> > L'idée de l'application impartiale de la loi découle de la charge de policier (la charge commune à tous les membres des corps policiers, quel que soit leur rang) et de l'obligation corollaire de faire observer la loi de façon générale, c'est-à-dire en réservant un traitement égal à tous les contrevenants. À cette obligation tout à fait particulière correspond une forme tout à fait particulière de responsabilité -- celle d'obéir non pas à un organisme créé par la loi, mais à la loi elle-même. Ces deux notions réunies forment la doctrine consacrée de l'indépendance de la police -- selon laquelle celle-ci n'a qu'un seul maître, la loi. Rejeter l'idée que les policiers sont des serviteurs indépendants de la loi équivaudrait à donner à leur travail un caractère politique propice à une application sélective (ou partielle) de la loi[36].

Cette notion des policiers qui respectent la primauté du droit et s'y conforment a été et demeure la conception dominante du travail policier[37]. Les gestionnaires de la police ont donc eu à se demander comment ils pouvaient concrétiser cette conception d'un corps professionnel discipliné au sein de leur organisation. Wilson dit qu'il s'agit du "problème de la bureaucratie":

[TRADUCTION]

> Toute étude des organisations qui porte sur ce que l'on appelle en langage populaire le "problème de la bureaucratie" doit être axée sur la difficulté qu'il y a à obtenir que le travailleur de première ligne -- l'enseignant, l'infirmière, le diplomate, le policier ou l'enquêteur du bien-être social -- fasse ce qu'il doit faire[38].

À la recherche d'une réponse, les superviseurs de la police se sont inspirés de théories de gestion portant sur les meilleurs façons de sélectionner, puis de former, les gens qui incarneront cet idéal. Ils se sont efforcés de créer un service fait de bons éléments capables d'agir de façon impartiale[39]. Dans la constitution de ce genre de service, on a accordé énormément d'attention à la sélection de candidats aptes à devenir des professionnels. Vollmer, le célèbre chef de la police de Chicago, a dit: [TRADUCTION] "Lorsque nous aurons atteint le point où les meilleurs éléments de la société sont choisis pour joindre les rangs de la police, il y aura peu de confusion entourant les fonctions des membres"[40]. Après avoir choisi de "bons éléments", il ne restait plus qu'à leur donner une formation appropriée et à bien les diriger. Commentant les résultats de cette approche aux États-Unis, Brown a écrit ce qui suit:

[TRADUCTION]

> Pour saisir l'influence du professionnalisme dans la police [...], il faut comprendre que les réformistes ont tenté de s'attaquer à la question de la légitimité en bureaucratisant le travail policier. Ces tenants du changement voulaient assurer l'autonomie des policiers par rapport à la politique locale pour leur permettre de combattre le crime avec efficience et efficacité. Mais, comme ils l'ont reconnu clairement eux-mêmes, il fallait pour cela imposer une discipline rigoureuse à l'intérieur des services de police. Cette discipline était nécessaire pas uniquement pour supprimer la corruption ou pour redorer le blason de la police en la rendant efficace et efficiente, mais aussi pour constituer un service fondé sur un ensemble de valeurs universalistes et formalistes adaptées à l'ensemble de la collectivité. La discipline interne et l'autonomie par rapport à la politique locale sont donc les deux piliers du professionnalisme de la police. Le prix à payer pour être un professionnel qui répond aux besoins de ses clients dans une collectivité est d'être un bureaucrate soumis aux pressions coercitives des administrateurs[41].

On décèle deux étapes dans le développement de la notion du professionnalisme et policier. Ces étapes sont liées aux sources qui ont inspiré les gestionnaires de la police dans l'élaboration d'une forme de discipline interne propice à la constitution d'un corps de policiers professionnels qui agiraient de façon impartiale. La première de ces sources, qui fait l'objet du prochain chapitre, était le secteur militaire.

Cherchant une stratégie pour atteindre ce professionnalisme, les gestionnaires ont pris exemple sur le secteur militaire et particulièrement sur sa conception de la structure hiérarchique, dans laquelle l'autorité administrative va du haut vers le bas[42]. Il s'agissait d'une structure qui accordait une importance capitale à l'exercice[43] en tant que stratégie de contrôle et qui punissait toute dérogation aux règles de conduite professionnelle[44]. Comme le dit Bittner en parlant des États-Unis:

[TRADUCTION]

> Pendant la plus grande partie de leur histoire, les services de police américains ont été le jouet de la politique locale et ils sont devenus paresseux et corrompus au moins en partie pour cette raison. Pour réformer la police, il a littéralement fallu recourir à un régime de discipline interne draconien capable de venir à bout des attitudes et des influences néfastes, et le modèle militaire est apparu tout à fait indiqué dans cette entreprise. En fait, il n'est pas exagéré de dire que [...] le mouvement de "professionnalisation" de la police a visé presque exclusivement à supprimer la corruption politique et vénale en introduisant des traits caractéristiques de la discipline militaire[45].

Chapitre III

GESTION TRADITIONNELLE

Dans ce chapitre, on présente les stratégies auxquelles les services de police ont eu recours aux premières étapes de la réforme pour résoudre le problème de la bureaucratie. Cet exposé servira de toile de fond à la critique de l'approche "traditionnelle".

3.1 L'analogie militaire

Dans son analyse de la réforme de la police aux États-Unis, Fogelson souligne que les réformistes ont opté pour un modèle militaire dans leur effort de professionnalisation[46]. Ce choix s'est fait après un débat sur le modèle civil ou modèle de l'entreprise qui dominait la pensée progressiste sur la question des écoles et autres institutions urbaines depuis le début du siècle. Les réformistes ont ainsi suivi l'exemple des Britanniques et des Canadiens, qui s'étaient inspirés d'instinct de l'expérience britannique[47]. Cette analogie militaire[48] a eu des répercussions majeures. Elle a notamment entraîné l'adhésion à la notion d'indépendance, qui est au coeur de la conception du professionnalisme dans la police et de la relation entre la police et la politique[49]. Fogelson exprime ce lien de la façon suivante:

[TRADUCTION]

> Étant donné que l'on faisait grand état de la séparation du militaire et de la politique, qui était un fait acquis depuis longtemps, [...] il s'ensuivait que la police devait être autant à l'abri de l'ingérence partisane que l'armée et la marine. Et, comme on concevait généralement l'organisation militaire comme étant très autoritaire et très hiérarchisée, le chef de police [...] devait être investi d'un pouvoir quasi absolu sur les opérations courantes du service. En d'autres termes, l'analogie militaire sous-entendait que la police américaine devait être contrôlée non pas par les policitiens, et surtout pas par les chefs des districts municipaux, mais par les chefs de police...[50].

L'analogie militaire servait également à promouvoir un système disciplinaire propre à assurer l'indépendance professionnelle[51]. Fogelson poursuit:

[TRADUCTION]

> [...] les réformistes proposaient de rehausser le statut des subalternes en les protégeant de l'ingérence politique, en les soumettant à une discipline martiale, en les soustrayant à la tentation et en les traitant essentiellement comme des soldats. À cette fin, ils recommandaient que l'on accorde le statut de fonctionnaire, et peut-être un grade militaire, à tous les officiers, jusqu'au niveau du chef inclusivement. Ils recommandaient aussi que l'on instaure un régime de discipline interne inspiré du modèle de la cour martiale et que les droits d'appel devant les tribunaux soient grandement restreints ou complètement abolis...[52].

Comme je l'ai déjà indiqué, tant au Canada qu'en Grande-Bretagne, la lutte contre l'influence locale n'a pas été aussi rude au XX[e] siècle parce que l'idée d'une police professionnelle et bureaucratique était déjà solidement ancrée. La lutte s'était faite beaucoup plus tôt en Grande-Bretagne, au cours des débats du XVIII[e] et du XIX[e] siècles sur le contrôle de la police par la collectivité. Ce sont précisément ces questions qui ont trouvé leur solution dans le triomphe de l'idée de la "nouvelle police", concrétisé par la *Police Act* de 1829[53]. La nécessité de protéger la police de l'influence politique est depuis longtemps admise par les services policiers britanniques et canadiens[54], tout comme est admise l'organisation de type militaire[55].

Sir John A. Macdonald a fait ressortir clairement la pertinence de l'analogie militaire pour le Canada lorsqu'il préparait l'avènement de ce qui allait devenir la Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest (l'ancêtre de la Gendarmerie royale du Canada):

[TRADUCTION]

> Il me semble que la meilleure force policière serait composée de fusiliers à cheval, ayant une formation de cavaliers, mais également initiés à l'exercice du tir. Ils devraient également être initiés, comme le sont certaines troupes de ligne, à l'artillerie; cet organisme ne devrait pas être expressément militaire; il devrait plutôt constituer une force policière et être doté des mêmes attributs militaires que l'*Irish Constabulary*[56].

Les réformistes qui prônaient l'idée d'une police professionnelle souhaitaient un organisme indépendant soucieux de respecter des normes de conduite professionnelles et de fournir des services à la collectivité tout en n'étant pas à son service. Brown énonce l'idée ainsi:

[TRADUCTION]

> Un corps policier professionnel ne sert pas une collectivité en répondant aux besoins particuliers des divers groupes qui la composent, mais plutôt en réprimant le crime et en faisant respecter la loi dans l'ensemble de cette collectivité. Les policiers ne sont pas que des fonctionnaires, ils sont des fonctionnaires professionnels. Étant au-dessus de la collectivité, ils sont chargés d'interpréter et de juger quels sont les crimes et troubles graves qui frappent celle-ci et d'y trouver des solutions[57].

Les tenants de ce point de vue reconnaissent le pouvoir discrétionnaire de la police, mais ils estiment que les décisions doivent être guidées par des lignes directrices qui soient l'expression concrète d'une éthique se situant au-dessus des conflits politiques des collectivités. Peu importe qu'une telle éthique puisse exister ou non ou que cette notion même soit le reflet d'une "sociologie irréaliste"[58] qui tente de légitimer la partialité en prétendant qu'il est possible d'être impartial, c'est là le point de vue des réformistes[59].

3.2 Le système disciplinaire de la police

La discipline militaire était au coeur des "attributs militaires" envisagés par Macdonald. On a adopté deux aspects de la discipline militaire pour résoudre le "problème de la bureaucratie", à savoir l'exercice et un système conçu pour infliger des sanctions aux membres considérés comme ayant mal agi. La manifestation la plus visible de ce système était le tribunal militaire.

Même si l'exercice a perdu de l'importance[60], il demeure un élément non négligeable de la formation des recrues et il se manifeste couramment dans des pratiques comme l'emploi de titres dans les

échanges avec ses supérieurs, le port de l'uniforme et le défilé devant un sergent qui, dans la plupart des forces policières, demeure une pratique quotidienne en début de quart de travail[61].

On retrouve régulièrement dans les rapports des premiers commissaires de la Police à cheval du Nord-Ouest des allusions à l'exercice comme élément de la formation des policiers. Ainsi, le commissaire Herchmer, commentant dans son rapport annuel de 1888 la difficulté de contrôler ses effectifs, traite de l'exercice en tant que source de discipline:

[TRADUCTION]

> [Les membres] sont fortement tentés de se comporter d'une façon peu souhaitable et de protéger ceux qui enfreignent les dispositions prohibitionnistes; d'autre part, ils risquent constamment de tomber dans le pétrin en outrepassant leurs devoirs. De tous les organismes policiers que je connaisse, la Police est l'organisme où le nombre de punitions est le plus bas; et remarquablement très peu de cas d'excès de zèle se présentent. La discipline est impartialement appliquée, et bien qu'elle soit vraiment très stricte, fort peu de cas, à part de légers égarements, se sont présentés au cours de l'année. La force policière est bien entretenue mais, étant donné les tâches nombreuses et diverses dont sont chargés les hommes, ces derniers, même si on leur a inculqué un entraînement particulier, doivent naturellement passer quelques jours ensemble avant de pouvoir se montrer aptes à participer à un défilé. [...] Nous sommes des soldats entraînés, tant à titre de cavaliers qu'à titre de fantassins; dans presque toutes les divisions se trouvent des pelotons initiés à fond au maniement des pièces d'artillerie...[62].

Dans la formation des recrues de la police, on continue de recourir dans une certaine mesure à l'exercice pour faire des civils des agents de police[63]. Même si la formation donnée par la police n'est pas aussi axée sur l'exercice que celle qui est donnée dans les camps de recrues de l'armée, il y a des similitudes évidentes[64]. Brown le souligne dans les termes suivants:

[TRADUCTION]

> Les programmes de formation des policiers visent censément à familiariser les nouveaux venus avec le droit pénal et les règles de l'organisation, de même qu'à leur permettre d'acquérir certaines compétences de base dont ils auront besoin comme le tir, l'auto-défense et la conduite automobile; mais ils visent encore

> davantage à adapter les recrues à la discipline de l'organisation. Arthur Neiderhoffer, ex-policier devenu spécialiste des questions policières, a dit que la formation des recrues était essentiellement un processus global qui visait à les dépouiller de leur identité et de leurs valeurs antérieures et à y substituer celles qui conviennent à leur rôle de policier[65].

Bradley *et al.* défendent un point de vue semblable:

> [TRADUCTION]
>
> [...] le programme de formation [des recrues] ne vise pas essentiellement à faire acquérir un ensemble de compétences facilement transférables dans le milieu de travail réel des policiers, mais plutôt à opérer une assimilation plus subtile. Les particularités du comportement et de l'attitude des policiers et de certains autres éléments intangibles et symboliques de leur rôle sont démythifiées et inculquées aux heureux élus[66].

L'exercice et l'importance accordée, dans ce contexte, à des infractions mineures, notamment sur le plan de la tenue vestimentaire et de la ponctualité, servent à créer une façon d'être et une attitude particulières envers l'autorité qui favorisent le respect d'une éthique policière "professionnelle"[67]. Brown nous éclaire à nouveau:

> [TRADUCTION]
>
> [...] un agent qui enfreint des règles mineures--qui ne cire pas ses chaussures, qui ne fait pas tailler ses cheveux et ses favoris à la longueur réglementaire, qui rédige des rapports illisibles et qui a généralement trois ou quatre minutes de retard au travail--est considéré comme incapable d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires de façon responsable. Lorsqu'on s'entoure d'hommes bien choisis, bien entraînés et bien disciplinés, on n'a pas besoin de directives précises sur l'exercice des pouvoirs de la police[68].

Reiner signale qu'au moment de la création de la police de la région métropolitaine de Londres, la discipline était associée à la volonté d'obéir[69], laquelle était évaluée en fonction de la capacité de l'agent de se plier à la rigueur de l'exercice:

[TRADUCTION]

> Seuls ceux qui obéissaient aux ordres promptement et ponctuellement pouvaient aspirer à de l'avancement, car ceux qui avaient l'habitude de se plier à la discipline étaient considérés comme les plus aptes au commandement[70].

L'exercice et l'application de règles "mineures" permettent aux gestionnaires de la police de se servir des secteurs de l'activité policière qu'ils peuvent superviser directement pour exercer un contrôle indirect sur ceux qui leur échappent[71].

Le second aspect de la discipline est la punition. En général, les lois sur la police définissent, sous des titres du genre "Procédures disciplinaires", un système de sanctions simples et graves contre l'inconduite, définie comme étant la violation des règles légales applicables aux policiers. Les mesures disciplinaires graves comportent habituellement une audience devant ce que l'on appelle souvent un "tribunal de service", et à cette occasion, on porte des accusations et on donne à l'agent en cause la possibilité de se défendre. Ordinairement, les lois sur la police énumèrent une série de sanctions qui peuvent être infligées par ces tribunaux et elles précisent les normes de preuve qui doivent s'appliquer[72]. Ainsi, l'article 61 de la *Loi sur les services policiers 1990*[73] de l'Ontario stipule ce qui suit:

> Si, sur la foi de preuves claires et convaincantes, l'inconduite est prouvée à l'audience, le chef de police peut, selon le cas:
>
> a) renvoyer l'agent de police du corps de police;
> b) ordonner que l'agent de police soit renvoyé dans sept jours à moins qu'il ne démissionne avant;
> c) rétrograder l'agent de police, en précisant la nature et la durée de la rétrogradation;
> d) suspendre l'agent de police sans paie pendant au plus trente jours ou 240 heures, selon le cas;
> e) ordonner que soient retirés à l'agent de police au plus cinq jours ou quarante heures de paie, selon le cas;
> f) ordonner que soient retirés à l'agent de police au plus vingt jours ou 160 heures de congé, selon le cas.

Les policiers apprennent, dans le cadre de leur formation de base et de leur formation continue, quelles sont les règles de conduite. Ces règles et la loi sont les paramètres de leurs actions[74].

Les spécialistes soutiennent depuis longtemps que la culture policière ne trace pas la même voie aux agents que les règles officielles, créant ainsi un conflit[75]. L'enquête Fitzgerald, menée en 1989 à Queensland (Australie), a exposé ce point de façon très explicite, comme en témoigne le commentaire suivant de Finnane:

[TRADUCTION]

> Les auteurs du rapport estiment que le "code policier" empêche l'application équitable de la loi dans les cas d'inconduite ou de criminalité chez les policiers. L'efficacité de ce code a été déterminée par l'influence d'une culture policière qui véhicule notamment le mépris du système de justice pénale, le mépris de la loi, le refus de la voir appliquée à la police, l'indifférence à la vérité et l'abus de pouvoir[76].

Cette notion a amené Brown à dire qu'il y a, dans les services de police, un mélange de deux systèmes distincts de contrôle interne et d'un système bifurqué de contrôle interne[77]. Dans le même ordre d'idées, Punch a écrit que la police est une organisation divisée[78]:

[TRADUCTION]

> L'un des systèmes de contrôle découle du professionnalisme et repose sur la légitimité de l'autorité hiérarchique; l'autre a ses racines dans la culture policière, et sa légitimité dépend en grande partie de normes partagées par une bonne partie du groupe[79].

Les lignes d'action de la culture policière prennent parfois un caractère quasi officiel lorsqu'elles jouissent du soutien tacite des cadres de la police[80]. Ce soutien tacite montre que la relation entre les règles officielles et les normes de la culture policière n'est pas totalement harmonieuse[81]. Brown décrit

la tension entre ces deux séries de normes et le recours à la discipline policière pour renforcer les règles officielles dans le contexte du professionnalisme de la police:

[TRADUCTION]

> [...] par souci de professionnalisme, on a cherché à soumettre les décisions des policiers à la loi, qui est un ensemble de normes universalistes, mais cette volonté entre en conflit avec les critères souvent pragmatiques et utilitaires que ces policiers se sentent forcés d'utiliser. Selon cette notion de professionnalisme, le policier devrait être un bureaucrate plutôt qu'un juge, mais il se voit souvent contraint de jouer un rôle de juge, qu'il le veuille ou non. [...] au nom du professionnalisme, on a cherché à imposer une discipline interne rigoureuse aux policiers et à affirmer la prépondérance de certains objectifs comme de traiter les citoyens avec courtoisie et de réduire au minimum les plaintes du public à l'égard du comportement policier[82].

Brown conteste l'argument selon lequel "l'hypocrisie institutionnelle"[83] qui permet l'appui tacite de la culture policière et de la séparation entre la théorie et la pratique des règles officielles[84] signifie que les règles officielles et le régime disciplinaire de la police n'ont pas d'emprise sur le comportement policier.

[TRADUCTION]

> Il serait erroné de présumer que les valeurs du professionnalisme de la police ne sont qu'un masque que portent les administrateurs pour désarmer les critiques, un voile qui cache la véritable nature du travail policier. C'est précisément parce que le professionnalisme est si étroitement lié à la question de la légitimité que les administrateurs de la police doivent prendre et prennent effectivement au sérieux la question de la discipline. L'autonomie professionnelle exigée par les réformistes en dépend. La difficulté tient à ce qu'il ne soit pas si aisé pour les administrateurs de la police de contrôler leurs hommes[85].

La plupart des gestionnaires de la police sont d'avis qu'il faut faire régner une discipline interne pour brider la culture policière de même que pour débusquer les "mauvais éléments". Cette catégorie englobe à la fois les policiers qui sont de mauvais éléments par nature et ceux qui ont été séduits par la culture policière au point de ne plus sentir l'appel du professionnalisme[86].

Chapitre IV

APPROCHE CORRECTIVE

La critique formulée par les réformistes contemporains de la police en réponse aux "progressistes" qui ont opté pour une approche militaire de la discipline policière comporte trois éléments, tous axés sur la punition plutôt que l'exercice. Le premier élément porte sur la punition comme forme de rétribution, le deuxième traite de la punition comme façon de modifier le comportement et le troisième montre que la punition tend à mettre l'accent sur les problèmes individuels plutôt que sur les problèmes structurels.

4.1 Rétribution

Les tenants de l'approche corrective ont dit que la rétribution ne devrait pas faire partie des préoccupations des gestionnaires de la police. Quelles que soient ses autres activités, la direction de la police ne devrait pas avoir à se soucier de rétribution. Les superviseurs devraient s'occuper uniquement de modeler le comportement et non de redresser les torts et de porter des jugements moraux[87]. Ces réformistes estiment qu'il ne faudrait évaluer la punition et son utilité que dans ce que Duff appelle une perspective axée sur les conséquences:

[TRADUCTION]

> Une optique axée sur les conséquences présente la punition comme une technique de manipulation permettant d'atteindre d'autres buts: compte tenu de certaines contraintes non axées sur les conséquences qui gênent la poursuite de ces buts, elle pourrait présenter la punition comme un mode de dissuasion rationnelle qui reconnaît au citoyen une certaine qualité d'agent rationnel; mais dans un système de ce genre, on manipule toujours ceux qu'on tente de contraindre à l'obéissance en les menaçant de punitions, puisqu'on leur impose des raisons d'obéir dictées par la prudence[88].

Par cette prise de position, les tenants de l'approche corrective appuient et tiennent pour acquis le changement dans l'histoire de la punition qui a été décrit par Foucault et qui a fait en sorte que le contrôle ait désormais pour objet [TRADUCTION] "non pas tant de venger le crime que de transformer son auteur"[89].

4.2 Valeur de la punition et l'importance de la "cure" structurelle

Une fois rejetée la notion de rétribution, il faut se demander quel est le meilleur moyen d'amener quelqu'un à s'amender. C'est dans ce contexte qu'interviennent les deux derniers éléments notés plus haut, c'est-à-dire l'inefficacité de la punition et l'importance de la cure structurelle.

Le débat sur la valeur de la punition comme "mode de dissuasion rationnelle" ne date pas d'hier. Si les détails du débat ont changé considérablement, son profil est demeuré remarquablement stable. L'un des désaccords fondamentaux que l'on retrouve dans ce débat est celui qui entoure l'efficacité relative de la persuasion par rapport à la crainte de la punition.

Machiavel a écrit, au XVI[e] siècle, sur la nature de la gestion et des stratégies de contrôle; il a soutenu que la peur était le meilleur moyen d'obtenir l'obéissance à l'autorité.

[TRADUCTION]

> Là-dessus naît une dispute, s'il est meilleur d'être aimé que craint, ou l'inverse. Je réponds qu'il faudrait être et l'un et l'autre; mais comme il est bien difficile de les marier, il est beaucoup plus sûr de se faire craindre qu'aimer, s'il faut qu'il y ait seulement l'un des deux. [...] les hommes hésitent moins à nuire à un homme qui se fait aimer qu'à un autre qui se fait redouter; car l'amitié se maintient par un lien d'obligations lequel, parce que les hommes sont méchants, là où l'occasion s'offrira de profit particulier, l'amitié est rompue; mais la crainte se maintient par une peur de châtiment qui ne quitte jamais[90].

Les gestionnaires traditionnels de la police ont tendance à se rallier à l'opinion de Machiavel. Il y a cependant toujours eu des voix discordantes. On en trouve un exemple ancien dans l'histoire de la police canadienne, soit dans le rapport annuel de 1892 du surintendant Charles Constantine de la Police à cheval du Nord-Ouest:

[TRADUCTION]

> Il me semble que nous devrions faire davantage confiance aux hommes et moins au règlement. Accordez de l'avancement aux bons hommes, conférez plus de pouvoir aux individus, créez un climat de confiance réciproque à tous les échelons: les choses iront mieux, en ce qui concerne le maintien de l'ordre au pays, et l'on accroîtra la confiance en leur travail difficile de gardiens vigilants des citoyens et de leurs biens[91].

À la préférence exprimée par Machiavel pour la crainte du châtiment comme source de contrôle, on objecte notamment que cette crainte provoque souvent un effet contraire à celui que l'on recherche et qu'elle constitue donc une base de stratégie moins sûre que la confiance. Bunyard développe ainsi cet argument:

[TRADUCTION]

> [...] la crainte du châtiment peut entraîner des comportements autres que l'obéissance aux règles. Ainsi, elle peut engendrer la détermination à ne pas se faire prendre. Certaines personnes sont prêtes à bien des choses, sauf se conduire correctement, pour éviter de se faire prendre! La plupart des gens ne devraient pas être réprimandés avec force; toute réprimande blesse l'orgueil et est en général douloureusement ressentie. Une réprimande adressée en public, surtout si elle s'accompagne de sarcasmes, est extrêmement dure pour l'amour-propre, et le supérieur ne devrait pas s'étonner de ne pas obtenir l'entière collaboration d'une personne qu'il aurait soumise à un tel traitement[92].

Il est maintenant courant de voir l'approche militaire critiquée pour des choses de ce genre. Par exemple, Bittner a soutenu, dans une monographie sur la police qui a eu un grand retentissement, que le modèle militaire était, en fait, contre-productif et, par conséquent, tout à fait dirigé vers la mauvaise direction[93]. Il a affirmé que l'on n'avait pas besoin de soldats-bureaucrates, mais plutôt de gens qui

pouvaient être amenés à se conduire comme de véritables professionnels, soucieux de faire preuve d'efficience et de compétence[94]. Selon lui, le contrôle du travail policier ne devrait pas reposer sur des règlements militaro-bureaucratiques, mais sur la volonté de promouvoir la compétence professionnelle[95].

L'argument selon lequel l'abandon du modèle militaire favoriserait le professionnalisme de la police a été repris maintes fois dans les débats sur la réforme policière au cours des deux dernières décennies. La Commission Marin l'a défendu au Canada en 1976 en se servant des observations du surintendant Constantine, citées plus haut, pour remettre en question le recours de la GRC à la discipline traditionnelle pour résoudre le problème de la bureaucratie. La Commission a énoncé cet avis:

> Il semble que la plupart des gens ne voient dans l'exercice d'un pouvoir disciplinaire que l'imposition d'une sanction en raison d'un manquement, de la part d'un membre, à l'exécution de ses fonctions conformément à des normes prédéterminées. Ils ne tiennent pas compte de ce qui, à notre avis, est la fonction première de la discipline, soit celle de former, corriger ou perfectionner l'individu par l'enseignement ou par l'exemple. Par conséquent, on ne saurait laisser subsister au sein de la Gendarmerie la croyance qu'un acte inopportun, attribuable à l'absence d'une certaine habileté au niveau de la technique, donnera inévitablement lieu à l'application d'une procédure réglementaire, procédure dont le but principal consiste à jeter un blâme et à imposer une sanction. Il serait de beaucoup préférable que tous les intéressés puissent considérer le système comme étant principalement destiné à former et à instruire [...][96].

La Commission prônait ensuite une conception plus positive de la discipline, conforme à ce que Machiavel avait à l'esprit lorsqu'il disait que l'amour était un "lien d'obligations":

> Nous pensons que le système disciplinaire idéal devrait viser à des résultats plus positifs, en ce sens que le membre en cause ne devrait pas se sentir diminué ou humilié par les mesures prises, mais serait plutôt porté à l'avenir à améliorer son rendement. Nous pensons que cet objectif serait plus facile à réaliser si les supérieurs abordaient les problèmes d'une façon sensiblement moins formaliste qu'ils ne l'ont fait autrefois ou qu'ils ne le font encore aujourd'hui. Très souvent, il ne suffit que d'une simple remontrance verbale pour rétablir la situation, plutôt que la prise de sanctions officielles et formalistes telles que celles auxquelles on a recours actuellement.

> Cette remarque laisse entendre que la bonne discipline et l'efficacité d'un service de police dépendent du caractère de ses hommes et de leur formation, plutôt que de ses règlement et d'une obéissance aveugle. Il est plus facile de donner aux hommes une discipline, dans son sens le plus large, en les formant, qu'en leur inculquant la crainte du châtiment. Afin que cet objectif se réalise, il importe donc tout d'abord de chercher à orienter plutôt qu'à punir [...]
>
> Le système disciplinaire curatif que nous recommandons s'oppose au caractère essentiellement punitif du système actuel et entend prendre en ligne de compte les droits des membres auxquels il s'applique. [...] nous cherchons à soustraire aux dispositions actuelles leur caractère uniquement punitif et à leur donner un caractère curatif[97].

Dans cette optique corrective, l'exercice est un mode de formation que l'on rejette parce qu'il repose sur l'enrégimentation. La formation ne vise pas à forger une mentalité définie comme un mode de pensée particulier, mais plutôt à assurer la compréhension des procédures qui doivent guider l'action. En rejetant l'exercice, on délaisse l'apprentissage par l'action au profit de l'apprentissage par l'écoute.

En proposant aux gestionnaires de la GRC d'opter pour une optique corrective, la Commission Marin leur recommandait expressément d'aller au-delà de la punition des comportements individuels pour s'attaquer aux questions structurelles:

> Bien que nous reconnaissions qu'une optique corrective n'exclut pas nécessairement l'imposition de sanctions, il nous semble qu'une telle optique consacre le fait que, bien souvent, l'imposition d'une sanction est non seulement inappropriée, mais également injuste.
>
> Les problèmes de rendement et de comportement peuvent découler de certaines incompatibilités entre, d'une part, les règles, règlements et directives et, d'autre part, les exigences opérationnelles du travail policier. Par ailleurs, des conditions locales telles qu'une pénurie de personnel, une direction et une surveillance inefficaces ou une situation tendue qui se prolonge peuvent soulever des problèmes soit de comportement, soit de rendement.
>
> Dans le cadre d'un système curatif, on s'assurerait, avant de prendre des mesures punitives quelconques, de passer en revue les facteurs qui précèdent et de vérifier qu'il ne s'agit pas là de facteurs ayant réellement contribué au problème. Aucune punition de quelque sorte que ce soit ne devrait être infligée à quiconque à moins que le surveillant ne soit certain qu'une difficulté particulière est avant tout attribuable à l'individu en question[...]. Si le problème découle de conditions qui

> échappent au contrôle de l'individu, il est bien évident qu'à moins de changer la situation, on ne réglera pas le problème en tentant de corriger le comportement de l'individu[...].
>
> Lorsqu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures disciplinaires, on devrait adopter une solution qui cherche à corriger et à former un membre plutôt qu'une solution qui cherche simplement à imputer un blâme et à punir[98].

Schuck résume cette approche en disant qu'un système correctif doit être adapté au profil de la situation qu'il cherche à améliorer[99].

4.3 Analogie avec l'entreprise privée

Comme le montrent clairement ces citations, le rapport de la Commission Marin attaquait de plein fouet la gestion traditionnelle de la police, critiquant à la fois le fait qu'elle avait tendance à faire porter les problèmes sur les épaules des subalternes pris individuellement et le fait qu'elle privilégiait l'imposition de sanctions en cas d'inconduite. Cette critique, qui a de solides racines dans l'entreprise privée[100], a suscité énormément d'appui en milieu policier[101].

L'influence de l'entreprise privée est frappante. Il est pratiquement impossible de trouver un texte contemporain sur la gestion policière qui n'insiste pas sur la nécessité de se pencher sur l'expérience de l'entreprise privée. L'examen des pratiques de gestion qui ont cours dans les entreprises et des théories connexes est monnaie courante dans la documentation portant sur la gestion policière[102].

Cet intérêt pour l'entreprise privée a ramené les tenants de l'approche corrective à l'analogie rejetée par les réformistes américains de la police au cours de la première partie du siècle[103]. L'honorable René J. Marin exprime très clairement ce regain d'intérêt:

> Le cadre supérieur de police qui désire améliorer la gestion de son service doit examiner la gestion des industries privées pour en tirer des leçons profitables. Le gestionnaire policier n'y trouvera pas de solutions parfaites et il devrait se méfier

> beaucoup de ceux qui déclarent en avoir trouvé une, mais il y trouvera des idées, des thèmes, des approches et d'autres indications générales qu'il peut adapter à sa propre situation. En outre, il découvrira ce qui marche et ce qui ne marche pas dans une série de situations précises et, mieux encore, pourquoi les choses vont bien ou mal[104].

On retrouve dans le document de recherche intitulé "l'Imposition des sanctions dans la police - Principes généraux"[105], produit dernièrement pour le Comité externe d'examen de la GRC, un exemple récent de l'utilisation de l'analogie avec l'entreprise. Ce document se fonde sur Redeker[106] pour dire que le système traditionnel de la discipline progressive au sein de la police "repose sur des prémisses illogiques, puisqu'il part du principe que plus le traitement accordé à l'employé sera désagréable, plus le comportement de celui-ci s'améliorera"[107]. Il propose qu'on adopte plutôt le système de discipline positive prôné par Redeker[108]. Dans ce système, la discipline progressive cède le pas à un usage qui consiste à constamment inciter l'employé à affirmer son allégeance ou son engagement moral envers les règlements qui régissent son action. Redeker expose cet argument en ces termes:

> Dans le cadre d'un système disciplinaire traditionnel, l'employé est parfois averti que toute répétition du comportement fautif entraînera des sanctions disciplinaires graves. Il éprouve alors le sentiment d'être puni ou châtié. En revanche, si le système de discipline positive est appliqué, l'employé aura l'impression d'avoir manqué à sa parole et il sera conscient de s'être engagé de nouveau à respecter les règles de la compagnie. Cet employé sera enclin à penser qu'il doit s'efforcer de tenir ses promesses, au lieu de tâcher de s'amender uniquement pour éviter des sanctions plus graves[109].

Voilà un point du vue à l'opposé de celui de Machiavel: il est plus facile de modeler l'action en créant un lien positif avec l'autorité et la réglementation qu'en entretenant la crainte du châtiment. Cette approche positive met l'accent sur les récompenses pour renforcer l'adhésion des policiers au service qui les emploie et à ses règlements[110].

Dans une allocution prononcée à l'occasion d'un atelier sur la gestion en période de restrictions budgétaires, en 1983, l'honorable René J. Marin se fonde sur l'analogie avec l'entreprise privée pour inciter les gestionnaires de la police canadienne à mettre l'accent sur les récompenses:

> Dans un grand nombre de sociétés, on prépare des plans stimulants, mais dans les entreprises à succès, les plans sont conçus afin que tous puissent participer, et non seulement les dix pour cent à la tête de l'organisation. Tupperware, par exemple, récompense annuellement les meilleurs parmi ses 15 000 vendeurs. Caterpillar organise une fête chaque fois qu'elle lance un nouveau produit, et on habille même les machines pour l'occasion. McDonald's organise un concours annuel pour découvrir le "Fabricant de hamburgers américain typique". Il y a plusieurs façons de récompenser vos employés, tant financièrement que moralement. Nous devrions faire usage de tous les moyens à notre disposition car, à la longue, nous épargnerions de l'argent[111].

Même s'il est partisan de l'approche corrective, le récent document de recherche du Comité externe d'examen fait écho à la Commission Marin en disant qu'il ne faudrait pas recourir aux récompenses dans le but de mettre en évidence

> [...] l'employé comme la cause première du problème, sans mentionner les facteurs structurels ou administratifs qui ont pu contribuer à la faute disciplinaire et qu'il importe de corriger (discipline corrective)[112].

Les tendances observées dans la pratique des relations syndicales-patronales et dans les ouvrages de droit portant sur cette question sont venues renforcer l'importance de la récompense et de l'approche corrective structurelle. Ainsi, dans une analyse juridique portant sur l'arbitrage des griefs dans les cas de renvoi, rédigée à peu près à l'époque du rapport de la Commission Marin, Adams adopte une position qui remet en question la pertinence des conclusions de Machiavel.

[TRADUCTION]

> Même si les mesures disciplinaires constituent un moyen utile et parfois nécessaire de faire respecter les règles, elles n'en reposent pas moins sur le châtiment et, de

> ce fait, ont tendance à ne susciter que le degré de collaboration nécessaire pour éviter de faire l'objet de telles mesures [...] Si l'on fait plutôt de la discipline une question de motivation et d'engagement personnels, alors, il s'agit davantage d'instaurer une orientation et un climat organisationnels appropriés. Je me rallie aux observateurs qui disent que, pour faire régner la discipline, il faut donner aux employés le sentiment de leur valeur et de leur dignité personnelles; il faut pour cela adopter des techniques de gestion du personnel axées sur les valeurs humaines fondamentales[113].

À l'instar de la Commission Marin, Adams souligne que la volonté d'assurer une motivation née de l'engagement doit avoir son pendant structurel.

[TRADUCTION]

> Malheureusement, il n'a pas été suffisamment reconnu que bon nombre de problèmes qui mènent actuellement à l'imposition de sanctions disciplinaires ne sont parfois que des symptômes de problèmes beaucoup plus profonds liés à "la qualité de la vie au travail" ou plutôt à son absence[114].

À l'appui des arguments en faveur de la substitution du modèle d'entreprise au modèle militaire dans la gestion policière, on a notamment invoqué le fait que les Japonais qui, depuis 1948, ont "enregistré les taux les plus bas de crimes conventionnels de tous les pays industrialisés non communistes" ont "démilitarisé" leur police et adopté une éthique de gestion inspirée de l'entreprise privée[115].

4.4 Analogie avec l'entreprise privée et la sous-culture policière

On considère l'approche japonaise comme étant particulièrement importante dans le secteur policier, parce qu'elle ne mène pas à l'éclosion chez les subalternes d'une mentalité de résistance aux règles imposées par la direction et aux règles professionnelles. Archambeault et Fenwick soutiennent ce qui suit:

[TRADUCTION]

> L'organisation de type Z [que favorisent les Japonais] instaure un climat de travail positif qui renforce le sentiment d'engagement et la loyauté des travailleurs envers l'organisation et les incite à assimiler le succès de l'organisation au leur[116].

De même, Bayley observe au sein de la police japonaise une unité organisationnelle qui contraste vivement avec le sentiment d'aliénation et le cynisme que Westley[117] a retrouvés chez les policiers américains et que d'autres observateurs ont notés à maintes reprises plus récemment[118].

[TRADUCTION]

> Les policiers japonais ont une fierté personnelle tout à fait remarquable. Ils ont énormément confiance en eux et ne doutent pas de la valeur du rôle de la police dans la société ni de l'appui de la population. Le livre blanc sur la police de 1973 ne révèle aucune anxiété profonde liée à la place de la police dans le Japon moderne. L'attitude des policiers n'est ni défensive ni aliénée. Ils ont un fort sentiment d'appartenance à un groupe professionnel distinct, mais la solidarité est une chose qu'ils se sont imposée eux-mêmes. Ils n'ont pas été forcés par un public critique à se replier sur eux-mêmes et à s'isoler avec leurs semblables[119].

Lorsque ces commentateurs soutiennent que les organisations policières nord-américaines devraient suivre l'exemple du Japon et préférer le modèle de l'entreprise au modèle militaire, ils se rallient à l'argument selon lequel les structures militaires favorisent l'éclosion d'une contre-culture qui compromet l'existence d'un corps policier professionnel. Ils estiment en particulier que les caractéristiques punitives des services de police s'inspirant du modèle militaire créent entre les subalternes et la direction un clivage que permet d'éviter une approche axée sur des stratégies de collaboration entre ces deux niveaux[120].

Archambeault et Fenwick exposent plus en détail les répercussions que peuvent avoir sur la gestion policière les valeurs prisées par les Japonais, soit le travail d'équipe à l'échelle de l'organisation, la coexistence d'un contrôle strict de la direction et d'une participation des employés aux décisions, et une attitude humaniste holistique à l'égard des employés; ils expliquent comment ces valeurs font obstacle à

la contre-culture professionnelle et au clivage qui nuisent aux gestionnaires dans leurs tentatives de créer des corps policiers professionnels:

[TRADUCTION]

> Le modèle organisationnel de la police japonaise est un modèle de gestion Z modifié qui, par divers mécanismes de contrôle tant officiels qu'officieux, vise à inculquer aux policiers un sentiment de solidarité et de loyauté envers l'organisation qui les emploie (Ames, 1981, p. 173). En outre, même si les syndicats sont présents dans la plupart des autres secteurs de travail, on ne les retrouve pas en milieu policier, pas plus qu'on n'y retrouve d'associations de bienfaisance ou d'autres types de regroupement (Ames, 1981, p. 200); la direction de la police prévoit des mécanismes pour répondre aux besoins des agents en ce qui concerne les soins de santé, les conditions de travail, le logement et les pensions, et à tous les autres besoins qui, dans l'optique américaine, sont de ressort syndical. Tout comme d'autres organisations s'inspirant du modèle de gestion Z, l'agence de police nationale du Japon fait tout pour promouvoir la confiance, la loyauté et le travail d'équipe à tous les niveaux. La direction retire des bénéfices importants de ce qu'elle investit dans les besoins holistiques de ses agents, tant sur le plan de la productivité que sur celui de l'efficacité et de l'efficience (Clifford, 1967, pp. 81-84)[121].

4.5 La nouvelle orthodoxie

Ces idées constituent désormais l'orthodoxie reconnue dans les cercles policiers, tant et si bien qu'on ne retrouve tout simplement plus d'arguments en faveur d'une approche plus traditionnelle axée sur le châtiment. Il n'y a, à l'heure actuelle, aucune autre théorie viable. Machiavel a été totalement discrédité, et personne ne semble prêt ou apte à développer une argumention en faveur du recours à la punition dans la discipline policière. Stinchcombe résume ainsi l'orthodoxie liée au professionnalisme:

[TRADUCTION]

> Le professionnalisme au vrai sens du terme ne peut exister que de bas en haut -- pour être vraiment efficace, il doit être perçu comme un outil de croissance personnelle par les agents eux-mêmes et non comme une façon de faire imposée par les autorités. Ce n'est qu'au moment où un sentiment d'engagement personnel se sera substitué dans l'esprit des recrues à la crainte de l'autorité que l'on aura un terrain propice à l'émergence et au développement du professionnalisme[122].

4.6 Les règles: outils de restriction et d'orientation de l'action policière

Au coeur de l'approche corrective, il y a l'idée que la police professionnelle est un regroupement de personnes dont l'action est guidée et limitée par des règles[123]. Dans cette optique, le rôle de la direction de la police est:

1. de veiller à ce que les policiers adhèrent aux règles de l'organisation qui les emploie[124];
2. de veiller à ce que les règles donnent des orientations claires et nettes; et
3. d'éliminer les obstacles organisationnels qui gênent l'observation de ces règles[125].

Cette approche oppose des règles aux loyautés locales[126].

Les tenants de l'approche corrective misent sur les règles en soutenant que le modèle militaire est imparfait à la fois parce qu'il n'accorde pas assez d'importance aux obstacles structurels à la conformité et parce qu'il ne permet pas la création d'un lien valable entre les membres de la base et les règles bureaucratiques qui régissent leurs actes. Brown souligne l'importance de l'établissement d'un tel lien:

[TRADUCTION]

> On tente sincèrement de faire en sorte que les décisions prises par la police [...] soient comme un grand livre ouvert. Il faut contrôler l'exercice du pouvoir discrétionnaire en le structurant au moyen d'une multitude de politiques et de règles. De l'avis de l'un des défenseurs de cette approche, l'adoption de règles dans les services de police permettrait d'améliorer le système de réglementation de la conduite policière. En effet, l'élaboration de règles qui orientent, et donc limitent, l'exercice du pouvoir discrétionnaire, permettrait davantage de tenir les policiers responsables de leurs actes. Comme le souligne Herman Goldstein [1967], "l'adoption de politiques que les policiers seraient tenus, par règlement, de respecter permettrait de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de ceux qui les enfreignent [...] et, du côté positif, d'informer les policiers de ce que l'on attend d'eux"[127].

À la base de cette insistance sur les règles, il y a la conviction que la science est une source de connaissances qui permet de professionnaliser et de modeler le travail policier[128]. Les tenants de l'approche corrective estiment que le modèle militaire repose sur des stratégies moins solides sur le plan scientifique que le leur.

4.7 Une réalité punitive

Même si, à l'heure actuelle, le débat sur le travail policier est très largement dominé par l'optique corrective dont il a été question plus haut, la réalité est toute autre. La punition occupe toujours une grande place dans la gestion policière. Il y a un fossé entre ce que l'on dit et ce que l'on fait, mais on ne pourrait aller jusqu'à affirmer que la doctrine corrective n'a eu aucun effet. Elle en a eu. Ainsi, on se soucie beaucoup plus de trouver des solutions d'ordre structurel et on a constaté, avec preuves à l'appui, que des mesures correctives non fondées sur la punition sont utilisées. Mais il n'en reste pas moins que la discipline au sein de la police a très peu changé. Elle est toujours passablement associée à la punition[129], comme elle l'était dans les années 70, au moment où la Commission Marin élaborait sa thèse corrective. Les corps policiers sont toujours des "bureaucraties axées sur la punition"[130]. Auten fait remarquer:

[TRADUCTION]

> Il y a amplement de preuves que le style de gestion paramilitaire dans les services de police n'est pas l'exception, mais bien la règle[131].

Le modèle militaire demeure extrêmement populaire[132], même dans les services de police les plus innovateurs. Skolnick et Bayley estiment, par exemple, que les six services de police qu'ils ont choisis pour leur étude de "l'innovation policière" sont conformes au modèle militaire.

[TRADUCTION]

> Chacun d'eux est une bureaucratie classique. Chacun d'eux a un chef ou un commissaire ou un directeur, une organisation hiérarchique, une structure paramilitaire, une répartition des fonctions et des règles officielles pour régir le tout[133].

Das est encore plus formel:

> Malgré leur diversité, les services de police du monde entier ont une caractéristique commune: leur structure militaire. Que le régime soit totalitaire, postcolonial ou démocratique, les services de police se fondent tous sur le modèle militaire[134].

Pourquoi? Pourquoi la punition a-t-elle gardé tant d'importance? Les réformistes qui prônent l'approche corrective répondent que l'organisation policière est particulièrement réfractaire au changement[135] et que les gestionnaires de la police sont des êtres conservateurs qui se cramponnent à leurs vieilles habitudes[136]. Selon eux, c'est le poids de la tradition qui freine le changement. Bradley présente ainsi l'attitude des policiers:

[TRADUCTION]

> La fuite de la réalité chez les gestionnaires de la police tient en partie à l'attitude traditionnelle de cette profession à l'égard de la réflexion qu'il y a à faire sur ce qu'elle pratique [...] Il y a des aspects de l'organisation et de la gestion policière d'aujourd'hui qui défient toute analyse rationnelle. Ainsi, le recours à la "terreur" comme instrument de motivation [...] Il faudrait reconnaître une bonne partie des pratiques policières actuelles pour ce qu'elles sont: de mauvaises théories mal appliquées.
>
> ... l'anti-intellectualisme, les structures autoritaires, les styles de gestion paternalistes et une mentalité antagoniste, ne sont que quelques-uns des risques professionnels [...] qui peuvent gêner le gestionnaire appelé à relever le défi posé par le travail policier moderne...[137]. (Souligné dans le texte.)

Aux yeux des réformistes, il faut forcer davantage les gestionnaires à changer leurs habitudes et à reconnaître qu'ils doivent voir la gestion sous un angle nouveau.

À la question du pourquoi, on pourrait aussi répondre que, plutôt que de mettre en doute la qualité de la gestion policière, il y a peut-être lieu de se demander si la théorie est adéquate. Il faudrait alors examiner de plus près et tenter d'expliquer la théorie implicite qui guide les gestionnaires traditionnels de la police et façonne leur point de vue sur la punition. Il se peut que ces gestionnaires continuent à accorder une place essentielle à la punition, en dépit du flot de critiques venant des partisans de la gestion corrective, parce qu'ils lui reconnaissent une valeur qui a échappé aux réformistes. Nous explorerons cette possibilité au chapitre suivant.

Chapitre V

RÉEXAMEN DE LA GESTION POLICIÈRE TRADITIONNELLE

5.1 Deux stratégies de contrôle

Les chapitres précédents donnent une idée de l'opposition qui a existé et qui existe toujours entre deux conceptions du contrôle au sein de l'organisation policière. Il est important de préciser dès le départ qu'on n'est pas en désaccord sur tout. Ainsi, l'importance d'une analyse structurelle est reconnue d'emblée. L'essentiel du litige qui occupe les gestionnaires tourne autour de leur conception des facteurs qui peuvent inciter les policiers à se comporter de façon professionnelle.

Cette opposition s'inscrit dans un débat plus large sur les formes de pouvoir en général, débat auquel ont beaucoup contribué les spécialistes qui étudient la question. Foucault, qui a décelé la transition des stratégies de pouvoir fondées sur des spectacles de châtiment aux stratégies fondées sur une surveillance omniprésente, a été un intervenant important[138]. Dans l'ancienne forme de pouvoir, qui, de l'avis de Foucault, était en perte de vitesse, les spectacles de châtiment servaient à promouvoir un respect pour la force qui était inspiré par la peur et permettait aux gouvernants, incapables d'assurer la supervision directe du peuple, de se faire obéir. Dans la nouvelle forme, des structures de contrôle intégrées permettent d'assurer une supervision étroite mais impersonnelle, et le pouvoir n'est plus centralisé. Le pouvoir est donc partout et n'appartient à personne.

Certains interprètes de Foucault ont présenté cette lutte entre différentes formes de contrôle et les conceptions du pouvoir qui les engendrent comme une lutte entre, d'une part, la loi, centrée sur des procédures officielles et des punitions, et, d'autre part, des moyens de contrôle plus intégrés ou plus officieux. Smart traite de cette distinction sous l'en-tête "The New and Old Contrivances of Power" (Nouvelles et anciennes stratégies de pouvoir):

[TRADUCTION]

> Dans sa généalogie, Foucault ne fait plus de la loi l'agent ou le mode de contrôle central de l'histoire. Il met plutôt l'accent sur des formes de réglementation et de surveillance nouvelles et nous fait entrevoir une société où la loi cède de plus en plus la place à des formes plus variées de discipline [...] Il semble que les nouveaux mécanismes du pouvoir se développent "contre" la loi [...] Foucault dépeint le conflit entre les "nouvelles" et les "anciennes" stratégies de pouvoir[139].

Chacune de ces "stratégies" jette un éclairage différent sur la façon de modeler l'action humaine. Chacun prône une stratégie différente pour aborder ce que Wilson appelle le "problème de la bureaucratie". Toutes ces stratégies supposent une approche différente à l'égard du contrôle de l'action policière.

5.2 Teneur du débat

La dichotomie établie par Foucault permet de mieux saisir le débat qu'entretiennent les gestionnaires de la police. Les plus traditionnels sont en faveur d'une stratégie qui consiste à exercer un contrôle à distance par le biais, ce qui équivaut à un cérémonial quelconque. Parmi les formes de cérémonial, il y a l'application de la loi devant des assemblées du genre tribunal ("tribunal de service") et il y a les caractéristiques hautement symboliques de l'exercice, dans lequel les relations sociales s'expriment derrière l'apparat de drapeaux et bannières sur les terrains de parade et derrière des gestes symboliques comme le salut ou le "Oui, Monsieur!".

Le fait que les "nouvelles stratégies de pouvoir", qui dominent à coup sûr le discours des gestionnaires de la police, n'aient pas eu d'influence sur la pratique policière montre que les formes de pouvoir fondées sur la surveillance n'arrivent pas à chasser les "anciennes stratégies", contrairement à ce que l'analyse de Foucault aurait pu laisser croire. Cette résistance n'est pas un phénomène isolé. De nombreuses preuves indiquent que les démonstrations de pouvoir qui passent par les cérémonials n'ont pas

disparu[140]. Smart critique la conception du pouvoir de Foucault, pour qui la loi est le symbole des "anciennes stratégies":

[TRADUCTION]

> La place de la loi dans les sociétés modernes est donc quelque peu incertaine selon Foucault. Nous pourrions penser que la loi perd de l'importance à mesure que d'autres modes de déploiement du pouvoir (c'est-à-dire de normalisation) s'imposent. Cependant, je doute que la loi soit simplement en voie d'être détrônée, mais je ne peux pas présumer non plus qu'elle demeure inchangée -- une relique de l'époque prémoderne[141].

5.3 Point de vue des gestionnaires traditionnels

Le fait de dire que la persistance des pratiques de gestion traditionnelles dans le milieu policier est le reflet de caractéristiques plus vastes de la société contemporaine ne permet évidemment pas de répondre aux interrogations soulevées à la fin du dernier chapitre. Il faut pour cela expliquer la théorie sous-jacente aux pratiques des gestionnaires traditionnels. Ces pratiques révèlent que les gestionnaires traditionnels considèrent bien la punition essentiellement comme un "mode de dissuasion rationnelle", dans une optique axée sur les conséquences[142]. Elles exploitent cependant ses traits symboliques pour créer une conscience professionnelle basée sur une volonté profonde d'agir en toute impartialité. et ce, non pas à cause de règles établies, mais bien par choix.

Ces gestionnaires partagent le point de vue du commissaire Herchmer selon lequel les policiers, qui "sont fortement tentés de se comporter d'une façon peu souhaitable et de protéger ceux qui enfreignent les dispositions prohibitionnistes" et " risquent constamment de tomber dans le pétrin en outrepassant leurs devoirs"[143] ne résisteront pas à ces tentations parce qu'ils seront liés rationnellement par un ensemble de règles bureaucratiques, mais plutôt parce qu'ils auront acquis une façon d'être et de penser qui valorise l'impartialité. Il est supposé implicitement que, dans un milieu où la supervision est tout au plus indirecte

et où la tentation de défendre des intérêts partisans est toujours présente, on ne peut pas compter uniquement sur des règles bureaucratiques.

Les gestionnaires traditionnels proposent par le fait même une méthode de contrôle social de la police qui s'apparente à celle de la culture policière elle-même. Là aussi, on a recours à des symboles qui s'expriment dans les innombrables anecdotes que les policiers se racontent et non dans une série de règles toutes faites[144]. En d'autres termes, les gestionnaires traditionnels de la police soutiennent que si l'on veut combattre la culture policière, il faut le faire sur son propre terrain.

5.4 Création d'habitudes de pensée

Foucault a soutenu[145] que la force des nouvelles stratégies de pouvoir était de créer une conscience particulière capable d'inspirer l'action et de faire en sorte que l'âme, qu'il concevait comme le siège des habitudes,[146] devienne la prison du corps. La capacité de produire des sujets dociles est, selon Foucault, l'essence même du pouvoir. Lorsqu'il parle de l'évolution du pouvoir, il parle de la transition entre deux stratégies d'exercice du pouvoir. L'une agit à distance par le spectacle et le cérémonial, tandis que l'autre agit de manière subtile, en se fondant sur la surveillance omniprésente et en intégrant le pouvoir à tous les aspects de la vie sociale. C'est la valeur et l'efficacité de ces stratégies qui sont discutées dans le milieu policier. Les deux stratégies ont le même but, à savoir façonner l'âme du policier. Seuls les moyens d'y arriver diffèrent.

5.5 Stratégies de motivation divergentes

L'approche traditionnelle et l'approche corrective ont toutes deux pour but premier de modeler les motivations des policiers afin qu'ils aient un comportement acceptable. Les deux approches cherchent à restreindre l'influence d'autres sources, par exemple une sous-culture opposée ou des pressions partisanes,

qui risqueraient d'empêcher les gestionnaires d'assurer des réactions conformes à la vision du travail policier qu'ils veulent concrétiser. En d'autres termes, les deux approches visent à produire une police professionnelle. Ce qui les distingue, c'est leur conception de ce qu'est un policier dûment motivé. Pour le gestionnaire de l'approche traditionnelle, c'est quelqu'un qui, «naturellement», vit et pense comme un policier «professionnel», tandis que pour le gestionnaire de l'approche corrective, c'est quelqu'un qui suit étroitement un ensemble de règles bureaucratiques. Au coeur de ce débat, deux conceptions différentes du professionnalisme s'opposent.

5.6 Contrôle intégré

La vision qu'a Foucault des nouvelles formes de pouvoir disciplinaire est subtile et compliquée, et elle suppose l'intégration de la restriction et de la supervision à la vie sociale même. L'approche corrective s'inscrit dans le cadre général défini par Foucault puisqu'elle cherche à structurer les détails de l'activité policière. Aux yeux de ses partisans, le travail policier professionnel exige donc:

1. des règles claires,
2. une connaissance des règles,
3. une volonté de les observer,
4. une capacité de les observer,
5. des possibilités d'expression de cette capacité.

On peut illustrer cette approche au moyen de l'analogie de l'ordinateur et des programmes informatiques. Les actions d'un ordinateur découlent des instructions ou règles émanant des programmes mises en mémoire. Si l'on veut que l'ordinateur agisse d'une certaine manière, il faut veiller à ce que le bon programme soit chargé, à ce qu'il n'y ait pas d'autre programme en mémoire qui puisse causer des difficultés et à ce qu'il ait une capacité suffisante pour exécuter ces programmes. Lorsqu'un ordinateur ne

fait pas ce qu'on veut, on ne le blâme pas et on ne le punit pas. On adopte plutôt une approche corrective: découvrir la source du problème et chercher une solution. Ainsi, dans le cas d'un ordinateur faisant du traitement de texte, on vérifie si tout est en ordre, c'est-à-dire si l'imprimante est en fonction et si le câble liant l'ordinateur à l'imprimante est bien branché. Si le problème n'est toujours pas résolu, on peut se demander si d'autres programmes se déroulent en même temps, donnant ainsi des directives conflictuelles. Si tout est en ordre dans un cas comme dans l'autre, on peut alors se demander si le programme a été mis en mémoire correctement.

Par leur résistance à l'approche corrective, les gestionnaires traditionnels de la police résistent à deux choses. Premièrement, ils résistent à cette conception de type informatique du «problème de la bureaucratie» en disant que les policiers ne sont pas des ordinateurs, mais plutôt des êtres humains formés par des réalités à teneur symbolique qui créent des identités agissantes. Deuxièmement, ils contestent le fait que les règles puissent jamais guider complètement l'action et soutiennent qu'elle sera toujours le produit de jugements portés dans des situations concrètes qui échappent aux règles[147].

Par les stratégies traditionnelles, ils veulent construire une identité ou une façon d'être dans le monde qui réglementera les policiers de l'intérieur, c'est-à-dire qui sera «performante» au sens où elle favorisera un style d'action particulier[148]. Ils considèrent les règles comme des critères qui permettent de déterminer si un policier a bien agi et non de guider la façon dont il agira.

5.7 Contrôle par la construction de l'identité

De l'avis des gestionnaires traditionnels, on arrive à contrôler les actions des policiers par un processus qui utilise des événements chargés de symbolisme pour modeler la conscience de ceux qui en sont témoins. Les stratégies de contrôle qu'ils jugent efficaces sont celles qui comportent des

manifestations d'autorité servant à modeler les sujets; ceux-ci n'auront dorénavant plus besoin d'une surveillance étroite parce qu'ils seront «devenus» de bons policiers.

La punition et les rituels quasi juridiques du blâme sont, aux yeux des gestionnaires traditionnels, des moyens essentiels de faire vivre des expériences de ce genre tant aux membres en cause qu'à leurs pairs. Ces drames, comme ceux de la justice pénale auxquels ils font écho, identifient de façon symbolique les sources de l'autorité et l'obéissance qui est due à l'autorité.

Bien que ces gestionnaires considèrent la punition et le cérémonial qui lui est associé comme des moyens valables de créer les bases nécessaires pour porter des jugements, ils ont aussi recours, comme nous l'avons vu plus haut, à d'autres rituels. Ils estiment qu'on peut modeler une recrue par toutes sortes de moyens qui permettent de former une mentalité ou une subjectivité particulière qui, selon la terminologie d'Althuser, réussissent bien à interpeller un sujet[149].

En plus des drames du blâme et de la punition, les rituels de l'exercice forcent les policiers à agir de façons qui conviennent à des formes d'autorité particulières et aux valeurs qui leurs sont associées ainsi qu'aux individus qui respectent ces autorités. Tous les saluts et toutes les façons de s'adresser à quelqu'un en mentionnant son grade sont chargés de sens et de symbolisme. Chaque «Oui, Monsieur!», est un acte et un symbole de soumission à l'autorité qui vise à interpeller un genre de personne en particulier.

Comme on l'a souligné plus haut, il n'y a pour ainsi dire aucune analyse des rituels de la punition et de l'exercice dans les ouvrages sur la profession policière. Cette lacune a effectivement privé les gestionnaires traditionnels de la police d'une possibilité d'exprimer leur point de vue sur ces pratiques. Pour avoir une idée de cette question, il faut se tourner vers d'autres types d'ouvrages, par exemple ceux qui portent sur le droit comme «culture de la discussion»[150] et les ouvrages portant sur l'utilisation du langage pour construire la subjectivité[151].

Dans la culture policière, on trouve aussi des pratiques qui créent une identité ou un sujet qui reproduira «naturellement» un mode d'action simplement parce qu'il exprime ce qu'il est devenu. À l'instar des stratégies de gestion traditionnelles, la culture policière ne se maintient pas à l'aide d'une collection de règles, mais plutôt à l'aide de l'imagerie. Il y a dans la culture courante des simples policiers une forme de conversion dont l'enjeu est l'être ou l'identité même de la recrue. Au contact de la culture policière, les recrues apprennent comment voir l'univers social de la police et comment s'y comporter. Là aussi on met l'accent sur la nature profonde de la recrue. On cherche à former une personne qui sera un partenaire fiable avec lequel on pourra affronter l'incertitude du monde où l'on doit patrouiller et sur lequel on pourra compter dans les contacts avec les supérieurs.

Lorsque les symboles des tribunaux de service et les significations symboliques de l'exercice sont examinés, les gestionnaires de la police s'engagent dans un combat symbolique avec la culture policière, et l'enjeu est l'état d'esprit qui définit et produit l'identité policière.

5.8 Réhabilitation de la gestion traditionnelle de la police

Je conclus de ce survol que la résistance au changement chez les gestionnaires traditionnels de la police ne traduit pas simplement un attachement aveugle et irréfléchi à ce qu'ils connaissent bien ou une préférence pour la punition comme telle. Elle est plutôt une façon de dire que les gestionnaires doivent avoir la possibilité de contrôler leurs subalternes à distance en modelant des agents qui exercent un pouvoir de décision discrétionnaire. Dans cette perspective, ce que les gestionnaires traditionnels tentent de dire par leur résistance à l'approche corrective, c'est que le travail policier exige un style de gestion qui se préoccupe des subalternes en tant que mécanisme de réglementation de l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

5.9 Compréhension de la critique des réformistes

Il ressort donc qu'il n'y a pas lieu de rejeter la solution traditionnelle au problème de la bureaucratie. Mais c'est précisément ce que les tenants de l'approche corrective ont eu tendance à faire. Pourquoi?

Les réformistes ne se préoccupent pas tant de l'utilité de la punition et de l'exercice que de la valeur morale de ces stratégies dans le monde d'aujourd'hui. S'il y a lieu de critiquer les stratégies de gestion traditionnelles, ce n'est pas à cause de l'inefficacité qu'on leur a reprochée dans les ouvrages portant sur la gestion policière, mais bien à cause de ce que Garland appelle la "voix des sensibilités"[152]. Selon lui, les décisions portant sur l'efficacité sont toujours

[TRADUCTION]

> prises par rapport à des moeurs et des sensibilités qui, généralement du moins, fixent les limites de ce que la population peut tolérer [...] Ces sensibilités forcent même le plus immoral des gouvernements à s'interroger sur ce qui est convenable et lui dictent ce qui est et n'est pas trop scandaleux ou trop choquant pour être examiné sérieusement[153].

C'est précisément un tel changement dans les sensibilités qui est à l'origine du rejet de la punition, car, de plus en plus, on estime qu'il ne convient plus de l'utiliser dans le contexte des relations de travail. En réservant un accueil défavorable au modèle militaire, les réformistes rejettent à la fois la punition comme moyen et les démonstrations rituelles de respect et de soumission, non pas parce qu'elles sont inefficaces, mais parce qu'elles heurtent les sensibilités contemporaines.

Cependant, on en est venu à rejeter non seulement la punition, mais tout le processus d'interpellation d'un sujet ou d'éveil de sa conscience par les symboles et les significations. En effet, les réformistes n'ont pas tenu compte du phénomène de ce que Stenning *et al.*[154] ont appelé "l'ordre

symbolique", parce qu'ils étaient choqués par les symboles utilisés et par la subjectivité particulière que ces symboles contribuaient à construire, avec le résultat qu'ils ont rejeté les "bons avec les méchants".

En rejetant la punition et la formation de sujets dociles et soumis grâce à des formes de spectacle et d'exercice, ces réformistes témoignent de ce que des changements importants sont survenus dans les sensibilités politiques et occidentales et dans les jugements moraux connexes liés à l'utilisation de la violence et à la valeur des relations de soumission. En refusant parallèlement d'avoir recours aux symboles et à leurs significations pour modeler la conduite, ils ont mis de côté un moyen très utile de promouvoir le respect des règles au sein d'un corps policier "professionnel" au sens qu'ils donnent eux-mêmes à ce terme.

Par cette prise de position, ils ont emboîté le pas à Foucault, qui affirmait qu'il y avait eu passage de la punition à la surveillance. Foucault a cependant soutenu, à tort[155], que désormais le contrôle s'exerçait moins par des formes de spectacle que par des stratégies plus internes. Malgré cette erreur, Foucault était très conscient de la façon dont les symboles devenaient, par le langage et l'imagerie, une source de pouvoir dans le monde contemporain[156]. C'est là une réalité que les réformistes de la police doivent reconnaître s'ils veulent constituer une police professionnelle capable d'exercer son pouvoir discrétionnaire conformément aux valeurs essentielles de notre société. Comme le disent à juste titre les gestionnaires traditionnels de la police, cet objectif ne pourra être atteint que si l'on crée des habitudes de pensée conformes à ces valeurs.

Pour atteindre leur but, les réformistes doivent accorder beaucoup plus d'attention aux ouvrages qui ont été publiés sur la relation entre le discours, la subjectivité et l'action, et ils doivent prendre conscience que les gestionnaires traditionnels, dont le style et l'approche leur apparaissent mauvais, ont en fait une compréhension très profonde de cette relation.

De peur que l'on comprenne mal mes arguments, je tiens à préciser que je ne vante pas les mérites de la punition et de la soumission en matière de gestion policière. Je prétends au contraire que, si l'on veut adapter aux sensibilités contemporaines ces caractéristiques militaires de la gestion policière, il faut, en les rejetant, éviter de rejeter du même coup l'importance des symboles et des significations dans la solution du problème bureaucratique posé par la création d'un corps policier professionnel.

5.10 Le défi du gestionnaire moderne de la police

Dans ce contexte, les leçons que nous donne la police japonaise semblent différer quelque peu de celles que les réformistes de la police ont tendance à tirer. La description approfondie de la police japonaise faite par Bayley ne montre pas que, dans ce corps policier, on est indifférent au symbolisme du cérémonial et de l'exercice; elle montre plutôt qu'on y accorde une attention constante[157]. Ce n'est pas le respect des règles qui est au coeur du style de gestion de la police japonaise, comme le prétendent ceux qui en font un exemple de réussite d'une police professionnelle régie par des règles. Cette police considère plutôt comme primordial de créer une mentalité et des habitudes conformes aux objectifs organisationnels.

Ce qui frappe également dans la gestion de la police japonaise, c'est l'intégration de l'approche traditionnelle et de l'approche plus contemporaine. En effet, cette police a intégré la compréhension des symboles des gestionnaires traditionnels et les connaissances pratiques des tenants de l'approche corrective. La police nord-américaine doit retenir de cette expérience que le défi consiste non pas à promouvoir l'abandon de l'approche traditionnelle en faveur de l'approche corrective, mais bien à saisir et à intégrer les points forts des deux approches sans heurter les sensibilités contemporaines. Ainsi, comme le note Bayley, au Japon, être policier, n'est pas seulement un emploi, c'est aussi, comme ce l'était autrefois dans la GRC, un mode de vie[158]. En d'autres termes:

[TRADUCTION]

> Le devoir est une question personnelle qui est reliée à un sentiment d'appartenance. L'inconduite est un acte de déloyauté envers ses frères plutôt qu'une infraction à des règles codifiées[159].

Ce "mode de vie" est constamment exalté par des rituels et des symboles de tous genres. Par conséquent,

[TRADUCTION]

> Les policiers japonais s'exhortent constamment les uns les autres à respecter les idées de l'organisation. On retrouve dans tous les postes de police des affiches, souvent encadrées, sur lesquelles figurent des devises sur la conduite à adopter. L'une des préfectures a eu pour slogan une année "Créons une police proche de la base!". Cette devise n'a pas été affichée pour tomber aussitôt dans l'oubli et devenir un rituel vide de sens; des agents de tous les grades y faisaient constamment allusion. Les supérieurs saisissent toutes les occasions -- inspections, réunions d'équipes de travail, tournois athlétiques -- pour entretenir leurs gens du devoir et de la responsabilité. On parle beaucoup de "l'esprit de la police", c'est-à-dire des qualités que tous les policiers devraient partager. Les policiers sont fiers de se démarquer des salariés, de ceux qui ne travaillent que pour la paye. Ils se voient comme les nouveaux samouraï, habités par le "Nihon damashii", l'esprit japonais. Les Américains considèrent comme forcé et artificiel le rappel constant du sens du devoir et de l'esprit japonais et ils estiment que cette tactique conviendrait mieux à une réunion de scouts ou à une classe d'instruction religieuse que devant une assemblée de policiers aguerris. Les Japonais estiment que tout cela fait partie du style de l'organisation et est aussi naturel que l'air qu'ils respirent[160].

Je soupçonne que ces activités n'auraient pas semblé si forcées et si artificielles au commissaire Herchmer. Il appartient aux gestionnaires modernes de la police de découvrir des rituels et des symboles qui ne sembleront pas forcés de nos jours. Quiconque connaît le moindrement le pouvoir des images visuelles de la "culture populaire" sait que cet objectif est réalisable. Les gestionnaires modernes de la police doivent apprendre à trouver des rituels et des symboles qui soient aussi naturels que l'air qu'ils respirent.

NOTES ET RENVOIS

1. Voir, Comité externe d'examen de la GRC, Imposition des sanctions dans la police - Principes généraux, document de recherche 8 (Ottawa; Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991, p.44. [ci-après appelé Sanctions dans la police].

2. M. Foucault, Surveiller et punir: naissance de la prison (Paris, Gallimard 1989).

3. D. Garland, Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory (Oxford: Oxford University Press, 1990), p. 136.

4. *Ibid.*, p. 145.

5. D.E.J. MacNamara, "Discipline in American Policing", Blumberg & N. Niederhoffer, eds, The Ambivalent Force: Perspectives on the Police (New York: Holdt, Rinehart & Winston, 1985), p. 131.

6. L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée L.R.C. (1985), ch. 8 (2e supplément).

7. Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada, Rapport (Ottawa; Information Canada, 1976) (Président, le juge René J. Marin) [ci-après appellée le Rapport de la Commission Marin].

8. Voir Sanctions dans la police, *supra*, note I, pp. 31-32; Comité externe d'examen de la GRC, Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police, document de recherche 4 (Ottawa; Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990) [ci-après appelé Le traitement ultérieur des plaintes].

9. L'expression "connaissances pratiques" vient d'Anthony Giddens. C.D. Shearing et R.V. Ericson dans "Culture as Figurative Action" à être publié en 1991 expliquent l'utilisation qui est faite de cette expression et son application à la pratique policière.

10. Cet argument est dans la lignée de ceux de Foucault, *supra*, note 2, à savoir qu'il faut mettre en question l'échec apparent de la prison et que la persistance de la prison est motivée par une reconnaissance à tout le moins implicite de son utilité à titre de stratégie de contrôle: voir Garland, *supra*, note 3, pp. 5 et 160. Cependant, le présent rapport accepte la critique de Garland au sujet de l'importance qu'accorde Foucault aux conséquences pratiques de la punition et du peu de cas qu'il fait de ses aspects symboliques: voir Garland, *supra*, note 3, pp. 162-164.

11. Shearing, *supra*, note 8.

12. Garland, *supra*, note 3, p. 214.

13. Voir P.C. Stenning & C.D. Shearing, "Policing", J. Gladstone, R.V. Ericson & C.D. Shearing, eds, Criminology: A Readers Guide (Toronto: Centre of Criminology, 1991), p. 125.

14. M.K. Brown, Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform (New York: Russell Sage Foundation, 1988), p. 39.

15. R. Reiner, The Politics of the Police (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1985), p. 1.

16. *Ibid.*, p. 2.

17. Le travail policier peut également être politique en ce sens qu'il a trait au "contrôle de comportements manifestement politiques", *ibid.* Dans cette forme de travail policier, que Brodeur a gentiment appelé le "travail policier de haut niveau", c'est le processus politique lui-même qui est protégé: voir J.-P. Brodeur, "High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities" (1983) 30:5 Social Problems p. 508; voir aussi T. Bunyan, The Political Police in Britain (London: Quartlet Books, 1977), A. Turk, Political Criminality (Beverly Hills: Sage, 1982).

18. Reiner, *supra*, note 15, p. 46.

19. Voir C.D. Dandeker, Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day (Oxford: Polity Press, 1990); Foucault, *supra*, note 2.

20. W.R. Miller, "London's Police Tradition in a Changing Society", S. Holdaway, ed., The British Police (London: Edward Arnold, 1979), p. 14, à la p. 15. Voir également G.P. Alpert & R.G. Dunham, Policing Urban America (Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1988), p. 21.

21. R.M. Fogelson, Big-City Police (Cambridge: Harvard University Press, 1977), p. 49.

22. Voir J.M. Jones, Organizational Aspects of Police Behaviour (Guildford, Surrey: Gower, 1980), p. 8; M. Punch, Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control (London: Tavistock Publications, 1985), p. 75: J. Rubinstein, City Police (New York: Farras, Straus & Giroux, 1973).

23. Voir D. Bradley, "Some Key Issues Facing Police Management", I. Freckelton & H. Selby, eds, Police in Our Society (Sydney: Butterworths, 1988), p. 175, aux pp. 177-8; J. Wilson, Varieties of Police Behaviour (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1968), aux pp. 8 et 72.

On peut voir une dimension socio-légale et une dimension espace-temps dans cette distance des policiers par rapport à la surveillance qui découle de l'acceptation de l'idée de l'"indépendance de la police", un procédé juridique qui aide à soustraire la police aux influences politiques (Stenning, 1982). Par conséquent:

[TRADUCTION]

> Dans tous les contextes de travail, il est difficile de faire respecter la politique de la direction, mais, dans la police, il y a des écueils particuliers. En tant qu'organisation, le service de police peut adopter et appliquer toutes sortes de règles administratives et bureaucratiques, mais il lui est beaucoup plus difficile de contrôler la prestation proprement dite des services policiers à la collectivité. En raison de l'indépendance accordée à la charge de policier par la Constitution, le service de police est peu en mesure d'adopter des règles limitant l'exercice du pouvoir discrétionnaire du policier dans l'application de la loi. A.J.P. Butler, Police Management (Aldershot: Gower, 1984), p. 107.

24. Brown, *supra*, note 14, p. 90.

25. Voir Dandeker, *supra*, note 19.

26. La situation du policier est très différente de disons, celle de la travailleuse d'usine qui, en plus d'être directement supervisée, peut se voir imposer la "discipline" de la machine avec laquelle elle travaille. Cette machine peut notamment fixer le rythme de son travail. Comme le signale Lea:

[TRADUCTION]

> Avec la fusion du travailleur et de la machine, la discipline est désormais intégrée à la conception et au rythme de la machine. L'action du travailleur est déterminée à l'avance par la structure et le mode de fonctionnement de la machine et tout à fait indépendamment de l'autorité du capital. J. Lea, "Discipline and Capitalist Development", B. Fine *et al.*, eds. Capitalism and the Rule of Law (London: Hutchinson, 1979), p. 76 à la p. 85.

27. Brown, *supra*, note 14, p. 44.

28. Voir Fogelson, *supra*, note 21, p. 21.

29. Brown, *supra*, note 14, p. 14 à la p. 38.

30. Voir D. James, "Police - Black Relations: The Professional Solution", Holdaway, ed., *supra*, note 20, p. 66 à la p. 69.

31. Brown, *supra*, note 14, p. 46. Ce point de vue ne diminue en rien la valeur d'un point exposé plus haut, à savoir que la police défend des intérêts. La question est de savoir quel intérêt est pertinent et comment il peut être légitimé. Un service de police professionnel qui se plie à une "pression administrative" (Brown, *ibid.*, p. 46) plutôt qu'à la pression de la collectivité est un instrument aux mains de l'État et des alliances d'intérêts que défendent ses institutions et ses procédures. Une police bureaucratique est donc une stratégie de pouvoir au sens où l'entend Foucault. Garland, *supra*, note 3. p. 137, énonce ce qui suit:

[TRADUCTION]

> Foucault souligne que son concept de "stratégie" ne doit pas être assimilé au plan de jeu d'un stratège particulier. C'est un terme qui désigne plutôt un ensemble perceptible de pratiques institutionnelles ou d'actions politiques appliquées à plusieurs endroits. Ces pratiques ou actions sont structurées et, dans une certaine mesure, calculées, mais elles ne sont pas nécessairement coordonnées par un seul décideur ou un seul organisme.

32. MacNamara, *supra*, note 5, p. 132.

33. D. Bayley, Patterns of Policing: A Comparative International Perspective (New Brunswick, NJ: Rutgers University, 1985).

34. Voir G. Marshall, "Police Accountability Revisited", in D. Butler & A. Halsey, eds, Policy and Politics (London: MacMillan Press, 1978). Voir également *supra*, note 23.

35. Brown, *supra*, note 14, p. 43.

36. T. Jefferson, The Case Against Paramilitary Policing (Milton Keynes: Open University Press, 1990), pp. 46-7.

37. Voir R.G. Hann, *et al.*, "Municipal Governance and Accountability in Canada: An Empirical Study" (1985) 9:1 Canadian Police Journal 1, pp. 43-47.

38. Wilson, *supra*, note 23, pp. 2-3. Voir également Jones, *supra*, note 22, p. 2.

39. Voir P.K. Manning, "The Social Control of Police Work", Holdaway, ed., *supra*, note 20, p. 41 à la p. 42.

40. Brown, *supra*, note 14, p. 44.

41. *Ibid.*, p. 47.

42. Voir K.R. McCreedy, "The Changing Nature of Police Management: Theory in Transition", A.W. Cohen, ed., The Future of Policing (London: Sage, 1978), 59, pp. 60-1 et 69. Plumridge résume les résultats de deux études réalisées par lui-même ("A Study of Police Management and Command Roles", 1988) et Males ("Police Management of Division and Sub-Division", 1983), qui ont permis de cerner les caractéristiques de la culture de la gestion militaire et le "profil organisationnel" qui s'y rattache:

> 1. La structure était rigide, et l'on consacrait beaucoup d'énergie à maintenir les rôles, les services, les règles, les procédures, les comités et la tradition. C'était une culture hiérarchique, qui valorisait la déférence et la conformité et qui respectait la chaîne de commandement.
> 2. L'atmosphère était impersonnelle, guindée, empreinte de méfiance et très axée sur l'action. La communication, évidemment restreinte, se faisait du haut vers le bas, et les sentiments étaient cachés et réprimés.
> 3. C'est la direction qui prenait les décisions et adoptait les politiques, et les niveaux inférieurs n'avaient pas beaucoup voix au chapitre. Il ne fallait pas discuter les décisions, et il y avait un mur entre l'adoption des politiques et leur exécution.
> 4. Les valeurs et les attitudes de la direction visaient à contrôler le personnel par l'imposition de sanctions découlant d'un pouvoir coercitif; on faisait preuve de prudence à l'égard des risques et des erreurs -- ces dernières devaient être évitées et elles étaient punies ... [et] la fermeté et l'esprit de décision étaient considérés comme des traits essentiels.

M. Plumridge, "Management and Organisation Development in the Police Service: The Role of Bramshill", P. Southgate, ed., New Directions in Police Training (London: HMSO, 1988), p. 112 à la p. 118.

43. Je sais gré à Jean-Paul Brodeur de m'avoir rappelé l'importance de "l'exercice" comme stratégie disciplinaire.

44. Voir Fogelson, *supra*, note 21, pp. 53-60; A.J. Reiss Jr. & D.J. Bordua, "Environment and Organization: A Perspective on the Police", D.J. Bordua, ed., The Police: Six Sociological Essays (London: John Wiley & Sons, 1967), 25 à la p. 48. Kuykendall et Roberg qualifient de mécaniste cette structure militariste traditionnelle. Selon eux, le "modèle mécaniste" compte cinq caractéristiques:

> 1. Spécialisation: La structure en vigueur fait en sorte que les tâches et les activités organisationnelles sont rattachées à des postes clairement définis; les membres se soucient essentiellement de leur propre travail et non de celui de l'ensemble de l'organisation.
> 2. Hiérarchie: Les interactions entre les membres sont généralement verticales (c.-à-d. de supérieur à subalterne), et les relations sont régies par les instructions et les décisions émanant des supérieurs; les différences de statut et de grade sont soulignées.

> 3. Autorité: La connaissance se situe uniquement au sommet de la hiérarchie, où l'on assure la conciliation finale entre les différentes tâches et où l'on évalue leur pertinence; le prestige est intériorisé (c.-à-d. que le statut personnel au sein de l'organisation est largement déterminé par le poste et le grade du membre). L'influence est fonction du poste occupé dans l'organisation.
> 4. Importance des règles: La définition précise des droits, des obligations et des modes d'exécution liés à chacun des rôles fonctionnels guide le comportement des membres; on insiste sur les moyens (ou sur la bonne façon d'accomplir un travail) plutôt que sur le produit ou le service.
> 5. Importance du poste: L'obligation de rendre des comptes est définie par la description de poste, et les récompenses dépendent essentiellement de la capacité de suivre à la lettre les instructions des supérieurs; la loyauté envers l'organisation et l'obéissance aux supérieurs sont valorisées.

J. Kuykendall & R.R. Roberg, "Mapping Police Organizational Change" (1982) 20:2, Criminology, p. 241. Voir également J.H. Auten, "The Paramilitary Model of Police and Police Professionalism" (1981) 4:2, Police Studies, p. 67 aux pp. 68-9 où il décrit 19 caractéristiques des organisations paramilitaires applicables aux services de police.

45. E. Bittner, The Functions of the Police in Modern Society (Washington, DC: US Government Printing Office, 1970).

46. Fogelson, *supra*, note 21, p. 53. Auten, *supra*, note 44, p. 68 souligne que le modèle militaire s'est imposé dans les services de police américains en deux étapes:

[TRADUCTION]

> Il semble que ceux qui ont étudié la situation ont aimé ce qu'ils ont vu car, dans les années 1840, le modèle policier britannique a été importé aux États-Unis, sans toutefois y être transposé intégralement. Comme le souligne Walker (1976), [TRADUCTION] "même si la police américaine s'est modelée sur la police de la région métropolitaine de Londres [...] elle était beaucoup moins centralisée, moins militarisée, moins "professionnelle" et beaucoup plus politique qu'elle."
> ...
>
> [Par conséquent], dans la première partie du XX[e] siècle aux États-Unis, les corps policiers participaient au système de favoritisme qui était enraciné dans la politique urbaine. La corruption était répandue dans bon nombre de services de police, et la plupart d'entre eux étaient tout à fait inefficaces. Le respect des règlements internes laissait largement à désirer. Soucieux de corriger ces déficiences sur le plan de l'organisation et des opérations, les réformistes se sont tournés vers le modèle organisationnel militaire pour faire régner la discipline et supprimer la corruption dans la police. L'héritage du modèle de Peel a donc continué à dominer dans le milieu policier américain; ce modèle se caractérise surtout par ses aspects quasi militaires axés sur la discipline et le contrôle hiérarchique. C'est ainsi que débuta la vieille tradition de la structure militaire au sein des corps policiers américains.

47. Auten, *ibid.*, p. 67 commente l'inspiration militaire de la "nouvelle police" en ces termes:

[TRADUCTION]

> L'ère "moderne" de la police a débuté par la création de la police de la région métropolitaine de Londres en 1829. Deux commissaires, l'un avocat et l'autre ex-officier de l'Armée britannique, ont été choisis pour superviser l'organisation et le fonctionnement du service. [...] Ce dernier était structuré selon un modèle militaire ou paramilitaire. Si l'on examine les débuts de la police britannique, on se rend compte que la définition littérale du terme paramilitaire s'applique exactement à l'organisation fondée par sir Robert Peel en 1829. L'émergence de cette structure organisationnelle tient fort probablement à plusieurs raisons. La première est directement liée à Peel lui-même. Non seulement a-t-il créé la *Metropolitan Police Act* de 1829-1830, mais il a également conçu les principes qui régissent l'organisation et le fonctionnement de la "nouvelle" police. Si l'on se penche sur ces principes, on découvre que celui que Peel avait mis en tête de liste était le suivant: [TRADUCTION] "La police doit être stable, efficiente et organisée selon un modèle militaire." Peel a également indiqué que d'anciens sous-officiers militaires seraient tout désignés pour faire partie du service.
>
> La deuxième raison tient au fait qu'il n'y avait pour ainsi dire aucun autre modèle organisationnel à imiter. Les diverses théories qui ont cours aujourd'hui dans les domaines de l'organisation et de la gestion n'avaient pas encore vu le jour en 1829. Mis à part le modèle militaire, le seul autre modèle solidement établi était l'église catholique ou l'église anglicane. Même si l'église n'est pas une organisation militaire au sens strict du terme, on aurait du mal à trouver, tant à l'époque que maintenant, une organisation qui soit plus paramilitaire.

48. Fogelson, *supra*, note 21, p. 54.

49. Voir P.C. Stenning, "Trusting the Chief: Legal Aspects of the Status and Political Accountability of the Police in Canada" (non publié, Faculty of Law, University of Toronto, 1983); Hann *et al.*, *supra*, note 37.

50. Fogelson, *supra*, note 21, p. 57.

51. Le point de vue des politiciens locaux, qui a été discrédité par ceux qui considéraient le contrôle politique centralisé comme partisan, était très différent. Brown, *supra*, note 14, p. 12 mentionne:

    [TRADUCTION]

    > Par contre, les politiciens locaux, qui n'étaient pas tous liés à des organisations politiques, soulignaient que l'utilisation du pouvoir policier devait tenir compte des moeurs et des valeurs d'une collectivité particulière. Le contrôle sur le pouvoir discrétionnaire de la police reposait sur l'idée que la police devait faire partie de la collectivité et non se situer au-dessus d'elle.

52. Fogelson, *supra*, note 21, p. 59.

53. Voir T.A. Critchley, A History of Police in England and Wales: 900-1966 (London: Constable, 1978).

54. Great Britain, Royal Commission on Police. Final Report (London: HMSO, 1962); L. Lustgarten, The Governance of the Police (London: Sweet & Maxwell, 1986); Hann *et al.*, *supra*, note 37.

55. L. Brown & C. Brown, An Unauthorized History of the RCMP (Toronto: James Lewis and Samuel, 1973); Le Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 7, Jefferson, *supra*, note 36.

56. Le Rapport de la Commission Marin, *ibid.*, p. 16.

57. Brown, *supra*, note 14, p. 56.

58. Jefferson, *supra*, note 36, p. 47.

59. Jefferson, *ibid.*, commentant cette affirmation et le débat qui l'entourait, Jefferson (1990, p. 47) a dit:

[TRADUCTION]

> Il a fallu beaucoup de temps avant que ne soit reconnu l'écart entre les obligations idéales (impartiales) imposées par la charge de policier et les décisions réelles (partiales) prises chaque jour par les policiers. Lorsque cet écart a été reconnu, la notion de pouvoir discrétionnaire de la police était née. L'hypothèse prudente selon laquelle l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire était relativement limité a permis de garder plus ou moins intacte la foi en l'application impartiale de la loi. Mais l'essor d'une sociologie radicale du travail policier, qui insistait sur les différences dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, suivant la classe, a exposé un aspect caché du travail policier.

60. Cette situation s'est produite en partie parce que les associations et les syndicats de policiers s'opposaient à la rigueur de l'exercice et à la façon dont on étendait la discipline policière à la vie privée des agents. Commentant cette résistance, Reiner a cité les commentaires d'un policier en uniforme de Grande-Bretagne:

[TRADUCTION]

> Le code de discipline est plutôt désuet, et ils [la Fédération de la police] n'ont rien fait à ce sujet [...] On ne peut pas être policier et avoir l'air négligé, sinon on ne pourra pas commander le respect lorsqu'on porte un uniforme. Mais la façon de commander ce respect ne peut pas être définie dans des textes [...] Il faut leur laisser une marge de liberté ou ils ne pourront jamais inspirer le respect. Prenez un étudiant qui marche dans la rue -- je dis un étudiant parce que c'est un exemple facile. Il nous regarde et il se dit "Il est endoctriné, il porte la chemise et la cravate!" Personnellement, j'aime porter la chemise et la cravate, mais je n'aime pas qu'on m'impose de les porter et d'avoir l'air bien mis parce que je suis policier. On ne peut pas se passer de règles et de règlements parce qu'il y aura toujours quelqu'un pour faire le fou, s'injecter de l'héroïne, fumer de la mari et tout le reste. Mais j'aimerais que nous soyons un peu plus libres de nos paroles et de nos actes.

R. Reiner, The Blue-Coated Worker: A Sociological Study of Police Unionism (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), p. 72. Ailleurs, commentant le déclin de l'exercice pendant la deuxième moitié du siècle, Reiner, *supra*, note 15, p. 65, souligne:

[TRADUCTION]

> L'exercice et la discipline occupaient aussi de moins en moins de place à cause de la montée d'une idéologie de la "gestion des hommes" et de la nécessité de suivre l'évolution des moeurs sociales pour parvenir à attirer des recrues (Reiner, 1978, pp. 186-194).

61. Fait important à signaler, l'exercice a été, à un certain moment, quasi synonyme de formation. Les observations de Bunyard sur la police de la région métropolitaine de Londres à ses débuts sont éclairantes à cet égard:

[TRADUCTION]

> Il importe de noter que, à l'origine, les policiers recevaient pour toute formation de l'exercice de style militaire; ce n'est que beaucoup plus tard que l'on a jugé nécessaire de donner des cours systématiques sur les guides et instructions écrites et de prévoir des périodes pendant lesquelles les directeurs donneraient une formation aux agents et officiers ainsi réunis pour une heure à partir du début de la réunion, leur liraient les ordres généraux ainsi que les règles et règlements principaux pour leur gouverne et leur orientation, et leur en expliqueraient à fond la teneur.

R.S. Bunyard, Police: Organisation and Command (Estorer, Plymouth: Macdonald & Evans, 1978), p. 85.

62. Le Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 7, p. 19.

63. Reiner, *supra*, note 60, p. 257.

64. R. Harris, The Police Academy: An Inside View (New York: John Wiley, 1973).

65. Brown, *supra*, note 14, pp. 88-9.

66. D. Bradley, N. Walker & R. Wilkie, Managing the Police (Brighton: Wheatsheaf, 1986), p. 193.

67. Je suis reconnaissant à Jean-Paul Brodeur d'avoir attiré mon attention sur l'importance des infractions mineures à la discipline policière.

68. Brown, *supra*, note 14, p.89.

69. Reiner, *supra*, note 15, p. 53.

70. W.R. Miller, Cops and Bobbies (Chicago: University of Chicago Press, 1977), p. 40.

71. Jefferson établit une distinction entre la supervision directe et indirecte. La deuxième englobe à la fois la formation, comme je l'ai noté dans le présent document, et la tenue de dossiers. Voir Jefferson, *supra*, note 36, pp. 63 et 76.

72. Voir, pour un exemple britannique, Jones, *supra*, note 22, pp. 29-30.

73. L.O. 1990, chap. 10.

74. Les tribunaux civils et les tribunaux de service interprètent parfois ces paramètres d'une façon qui les rend moins restrictifs que ne pourrait le laisser croire une lecture naïve: Voir D.J. McBarnet "Arrest: The Legal Context of Policing", Holdaway, ed., *supra*, note 20, p. 24. Il n'est pas établi clairement s'il faut en conclure que ces règles ne font que légitimer une conduite policière inappropriée sans la restreindre ou si elles la restreignent effectivement. En d'autres termes, on ne s'entend pas vraiment sur la question de savoir si ces règles sont effectivement des "règles pour la déviance policière": Voir McBarnet, *ibid.*; R.V. Ericson, "Rules for Police Deviance", C.D. Shearing, ed., Organizational Police Deviance: Its Structure and Control (Toronto: Butterworths, 1981).

75. Voir H. Goldstein, Policing a Free Society (Cambridge, Mass.: Bollinger, 1977). Voir également A. Blumberg & F. Niederhoffer, eds, *supra*, note 5, p. 141; R.V. Ericson, Making Crime: A Study of Detective Work (Toronto: Butterworths, 1981); R.J. Lundman, Police Behaviour: A Sociological Perspective (New York: Oxford University Press, 1980), pp. 241-53; Shearing, ed., *ibid.*; J.H. Skolnick, Justice Without Trial (New York: J. Wiley and Sons, 1966), p. 219; Butler, *supra*, note 23, p. 111 présente ainsi ce conflit:

[TRADUCTION]

> L'aliénation chez les policiers semble venir du fait que des officiers des opérations, des agents et probablement certains superviseurs de niveau I ont le sentiment de poursuivre des objectifs différents de ceux de leurs supérieurs. Les simples policiers privilégient une philosophie d'action de la rue, et des pouvoirs discrétionnaires relativement sans entrave que l'on exerce en se fiant à son expérience passée. Cette orientation semble entrer en contradiction avec les objectifs apparents des gestionnaires supérieurs en ce qui concerne la discipline administrative et le respect des règles et des procédures comme fins en soi. C'est un conflit entre le risque inhérent au travail policier de la rue et la prudence extrême du bureaucrate. Cette aliénation entre la culture policière de la rue et les valeurs des gestionnaires supérieurs semble se manifester relativement tôt après l'entrée en fonction des recrues.

76. M. Finnane, "Police Corruption and Police Reform: The Fitzgerald Inquiry in Queensland, Australia", (1990), Policing and Society, 1:159-171.

77. Brown, *supra*, note 14, p. 92.

78. Punch, *supra*, note 22, pp 1-20. L'ordre est souvent le produit d'un conflit entre différentes façons de faire: Stenning & Shearing, *supra*, note 13. Cette observation vaut particulièrement pour les relations employeur-employés: voir, par exemple, P.K. Edwards & H. Scullion, "Deviance Theory and Industrial Praxis: A Study of Discipline and Social Control in an Industrial Setting" (1982) 16:3 Sociology pp. 322-340. Punch, *ibid.*, p. 181 fait le commentaire suivant:

[TRADUCTION]

> Toute organisation abrite une organisation informelle - une organisation fantôme dans laquelle se jouent des jeux de pouvoir... (Kanter, 1977, p. 164)

En ce qui concerne expressément la réaction à un comportement policier mettant publiquement l'organisation dans l'embarras, Punch écrit:

[TRADUCTION]

> Face au scandale, il y a deux niveaux de stratégies qui permettent d'éviter de se faire apposer une étiquette de déviants; la stratégie qui vient du sommet de la hiérarchie et qui vise à éviter à l'organisation d'être étiquetée comme déviante tend à individualiser le problème, à trouver un bouc émissaire et à endosser la théorie du fruit pourri parmi le lot; celle qui vient de la base, pour sa part, consiste à rejeter le blâme vers le sommet de la hiérarchie en lançant une campagne de dénigrement qui laisse supposer que la déviance est largement répandue. Les niveaux supérieurs accusent les niveaux inférieurs de déloyauté, alors que ceux-ci se perçoivent comme les défenseurs des véritables buts de l'organisation et estiment qu'on les accuse précisément de ce que l'organisation a toujours exigé d'eux [...] Les "travailleurs" de la bureaucratie policière ne sont pas des acteurs obséquieux et serviles; ce sont des gens qui défendent activement et énergiquement leur définition de la situation et leur concept d'eux-mêmes et qui sont prêts à lutter contre l'autorité hiérarchique lorsqu'elle perd sa légitimité. Si les membres des rangs inférieurs se sentent trahis par l'organisation, ils peuvent n'éprouver aucun remords à l'éclabousser, tant pour se défendre que pour se venger.

79. Brown, *supra*, note 14, p. 286.

80. Voir Bittner, *supra*, note 45, p. 60; Le Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 7, pp. 116-117; C.D. Shearing, "Subterranean Process in the Maintenance of Power" (1981) 18:3, Canadian Review of Sociology & Antropology.

81. Voir C.D. Shearing, "Deviance and Conformity in the Reproduction of Order", Shearing, ed., *supra*, note 74; Shearing & Ericson, *supra*, note 9.

82. Brown, *supra*, note 14, pp. 49-50.

83. Shearing, *supra*, note 80.

84. Voir McBarnet, *supra*, note 74; Ericson, *supra*, note 74.

85. Brown, *supra*, note 14, p. 50.

86. Voir Shearing, *supra*, note 81.

87. Voir Shearing, *supra*, note 8.

88. R.A. Duff, Trials and Punishments (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), pp. 233-34.

89. Garland, *supra*, note 3, p. 136.

90. N. Machiavel, The History of Florence and the Prince, rev'd ed. (London: Henry G. Bohn, 1854), p. 457.

91. Le Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 7, p. 133.

92. Bunyard, *supra*, note 61, pp. 348-49.

93. Bittner, *supra*, note 45, pp. 59-60.

94. *Ibid.*, p. 61.

95. *Ibid.*, p. 62, Bittner estime aussi que le modèle militaire a plutôt nui à la création d'une police véritablement professionnelle en encourageant la résistance des subalternes. Ainsi, il écrit aux pp. 67 et 68:

[TRADUCTION]

> L'approche bureaucratique militaire face à la "professionnalisation" de la police exerce une influence pathologique qui se manifeste notamment par le renforcement des tendances vers un individualisme professionnel et une solidarité fraternelle défensive auxquels elle s'oppose pourtant en principe. La prolifération des règlements officiels et le soin constant accordé à leur application -- ne serait-ce qu'en apparence -- engendrent une communication qui va presque exclusivement du haut vers le bas de la chaîne de commandement. Même si la majeure partie de cette communication ne se rapporte pas vraiment aux réalités du travail policier ou ne s'y rapporte que d'une façon très superficielle, elle inonde pour ainsi dire toutes les voies au maximum. Bien que les corps policiers dépendent presque entièrement de la perspicacité et du jugement de leurs membres pour accomplir le travail et que les citoyens qui sollicitent l'intervention de la police soient toujours en contact avec des agents dont les décisions sur le bien-fondé de l'affaire sont finales, ils n'ont pour ainsi dire aucune information en retour si ce n'est les dossiers tenus à des fins purement statistiques. Même si les membres n'avaient aucune raison personnelle de priver l'organisme de renseignements essentiels, le système les inciterait toujours à le faire parce qu'il n'offre aucune voie permanente de communication vers le haut. Ce qui ne veut pas dire que ceux qui occupent des postes de commandement n'aimeraient pas être informés de ce que savent leurs subalternes. Au contraire, ils dénoncent la dissimulation. Mais ils ne semblent pas se rendre compte qu'ils ne peuvent s'attendre à une communication ascendante quelconque de la part de policiers-bureaucrates-soldats qui sont conditionnés à obéir au doigt et à l'oeil aux règlements et qui répondent à tout coup à la question même la mieux intentionnée, du genre "Qu'en pensez-vous?", par "Votre décision sera la mienne, Monsieur!"

96. Le Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 7, p. 133.

97. *Ibid.*, p. 134.

98. *Ibid.*, p. 135.

99. P. Schuck, Suing Government: Citizen Remedies for Official Wrongs (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1983), p. 3.

100. Voir J. Hunerman, "Discipline Without Punishment" (1964) 42 Harvard Business Review 62.

101. Dans une critique de C.D. Shearing & P.C. Stenning, "From the Panopticon to Disney World: the Development of Discipline", A. Doob & E. Greenspan, eds, Perspectives in Criminal Law: Essays in Honour of John Ll. Edwards (Aurora, Ontario: Canada Law Book, 1985), p. 335, qui avait décelé une tendance à mettre l'accent sur l'approche corrective, Henry propose trois solutions de rechange à l'approche punitive dans l'optique de l'entreprise privée, soit la discipline corrective - représentative, la discipline adaptive - participative et la discipline célébrative - collective: S. Henry, "Disciplinary

Pluralism: Four Models of Private Justice in the Workplace" (1987), p. 35 The Sociological Review p. 279. L'approche corrective présentée dans le présent rapport reprend des éléments de chacune de ces solutions.

102. Voir V.A. Leonard & H.W. More, Police Organization and Management (Mineola, N.Y.: The Foundation Press, 1982); S. Souryal, Police Organization and Administration (Cincinnati, Ohio: Aggrimage, 1985); E.A. Thibault, L.M. Lynch & R.B. McBride, Proactive Police Management, 2d ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1990).

103. Voir President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: Police (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1967), pp. 42-47; P.M. Whisenand & R.F. Ferguson, The Managing of Police Organisations (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1973) p. 201.

À cette date, évidemment, le modèle inspiré de l'entreprise privée avait changé dès lors que la théorie de la gestion avait commencé à remettre en question l'approche bureaucratique traditionnelle et ce que Henry appelle la "discipline punitive-autoritaire" au travail. Henry, *supra*, note 101, p. 281. Stinchcombe résume ainsi ce plus vaste débat:

[TRADUCTION]

> Le modèle bureaucratique classique en est venu à dominer toutes les facettes de notre vie, à un point tel qu'il était presque reconnu comme étant le statu quo. Mais alors qu'elle allait vers une institutionnalisation irrévocable, la bureaucratie a dû affronter un nouveau vent d'individualisme opposé à la prédilection pour les grands ensembles qui était à la base de son essor. La structure qui avait déjà été vantée pour son efficience était soudain considérée comme lourde; les règles et les règlements considérés autrefois comme l'essence même de l'impartialité étaient dorénavant jugés arbitraires et discriminatoires; et, ce qui est peut-être le plus important, des employés qui avaient déjà été dociles se levaient comme des géants sortant de leur léthargie pour s'opposer ensemble aux effets déshumanisants du contrôle bureaucratique.

J.B. Stinchcombe, "Beyond Bureaucracy: A Reconsideration of the 'Professional' Police" (1980) 3:1 Police Studies, p. 49.

104. R.J. Marin, "Police Management Issues Under Financial Restraint" (1984) 8:1 Canadian Police College Journal 1.

105. Sanctions dans la police, *supra*, note 1.

106. J. Redeker, Discipline: Policy and Procedure (Washington: Bureau of National Affairs, 1983).

107. Sanctions dans la police, *supra*, note 1, p. 8.

108. On trouvera un énoncé antérieur des principes de la "discipline positive", Huberman, *supra*, note 100, pp. 65-67.

109. Cité dans Sanctions dans la police, *supra*, note 1, p. 9.

110. Voir A. Goldsmith, "Taking Police Culture Seriously: Police Discretion and the Limits of Law" (1990) 1 Police Society, p. 91 aux pp. 97-100; Bunyard, *supra*, note 61, p. 209.

111. Marin, *supra*, note 104, p. 9.

112. Sanctions dans la police, *supra*, note 1, p. 11.

113. G.W. Adams, Grievance Arbitration of Discipline Cases: A Study of the Concepts of Industrial Discipline and their Results (Kingston, Ontario: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1978), p. 2. Voir également P. Barnacle, Arbitration of Discharge Grievances in Ontario: Outcomes and Reinstatement Experiences, Research and Current Issues Series No. 6, (Kingston, Ontario: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1991). Sanctions dans la police, *supra*, note 1, pp. 3-4 est encore plus affirmatif:

> Il y a cependant une ombre au tableau: les sanctions disciplinaires imposées à titre de punition sont un moyen relativement inefficace d'enseigner ou de susciter un comportement socialement souhaitable. Nous le savons d'ailleurs depuis des siècles; c'est une question de bon sens, que l'expérience confirme. Plus récemment, des psychologues du comportement et d'autres spécialistes qui étudient systématiquement les principes de l'apprentissage ont confirmé ce que nous savions déjà: les diverses méthodes de renforcement positif et de modelage (enseignement par imitation) sont beaucoup plus efficaces que le conditionnement aversif (punitions) pour contrôler le comportement.

114. Adams, *ibid.*

115. W.G. Archambeault et C.P. Fenwick, "A Comparative Analysis of Japanese and American Police Organizational Management Models: The Evolution of a Military Bureaucracy to a Theory and Organization", Police Studies (1983) 6:3 Police Studies (3). Voir également W. Ames, Police and Community in Japan (Berkeley: University of California Press, 1981) et Sanctions dans la police, *supra*, note 1.

116. Archambeault & Fenwick, *ibid.*, p. 6.

117. W. Westley, Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality (Cambridge, Mass.: the MIT Press, 1970).

118. Voir Brown, *supra*, note 14; Shearing, *supra*, note 80.

119. D. Bayley, Forces of Order: Police Behavior in Japan and United States (Berkeley: University of California Press, 1976).

120. Voir Bittner, *supra*, note 45; Stinchcombe, *supra*, note 103, p. 53.

121. Archambeault & Fenwick, *supra*, note 115, p. 6.

122. Stinchcombe, *supra*, note 103, p. 60.

123. Voir, e.g., Bunyard, *supra*, note 61, pp. 346-47.

124. Cette idée de l'adhésion aux règles ressort très clairement de la proposition de Redeker selon laquelle la discipline positive englobe le renforcement progressif du lien entre l'employé et les règles de l'organisation qui l'emploie:

1. Initiation à l'emploi - L'employeur consacre beaucoup de temps au nouvel employé pour s'assurer qu'il comprend bien toutes les règles du milieu de travail, leur nécessité et leur importance. L'employé signe une déclaration par laquelle il signifie formellement son adhésion à ces règles de conduite.
2. Période d'essai - À la fin de toute période d'essai, on demande à l'employé s'il souhaite devenir un employé permanent, ce qui suppose de sa part l'acceptation des règles de la compagnie ou de l'organisation et l'engagement de les observer. Si l'intéressé accepte l'offre de l'emploi permanent, son supérieur lui explique de nouveau les politiques et les règles de la compagnie, et l'employé réitère formellement son accord et son engagement en signant une deuxième déclaration. Ce renouvellement de l'engagement fait ressortir l'importance des règles et des politiques, et établit un lien consensuel entre l'employé et son supérieur. Ainsi, le supérieur a personnellement intérêt à ce que l'employé réussisse, et il se sentira plus à l'aise s'il doit confronter l'employé au sujet d'un éventuel manquement.
3. Premier manquement - S'il ne s'agit pas d'une faute grave, le supérieur en discute avec l'employé et lui demande de confirmer qu'il comprend bien la règle ainsi que son obligation de la suivre. Le compte rendu de cet entretien est par la suite transmis à l'employé.
4. Deuxième manquement - L'employé est de nouveau conseillé par son supérieur et invité à réaffirmer son désir de conserver son emploi en signant un document spécial dans lequel il réitère son adhésion aux règles et aux politiques de l'entreprise. Cette réaffirmation spéciale vise à exprimer sans équivoque que les deux parties reconnaissent que leur association volontaire - ou le contrat d'emploi - dépend de l'acceptation des règles en vigueur. L'employé n'a pas l'impression d'avoir été puni, mais éprouve plutôt le sentiment d'avoir manqué à un engagement personnel important.
5. Troisième manquement ou manquement subséquent - À cette étape, le supérieur demande directement à l'employé: "Voulez-vous continuer à travailler ici?". Si l'employé répond par l'affirmative, le supérieur lui demande de signer un document dans lequel il ou elle

   a) reconnaît avoir enfreint une règle,
   b) exprime son désir de conserver son emploi,
   c) réitère son acceptation des règles de l'entreprise et sa volonté de les suivre,
   d) reconnaît que tout nouveau manquement signifiera qu'il ou elle ne tient pas à conserver son emploi et constituera une cessation volontaire d'emploi.

Cité dans Sanctions dans la police, *supra*, note 1, pp. 7-8.

125. Ce point de vue fait écho à la théorie sociologique des années 1950 et 1960 selon laquelle la conformité et la déviance étaient fonction du lien avec des règles intériorisées et des possibilités d'agir conformément à ces règles: T. Hirshi, Causes of Delinquency (Berkeley: University of California Press, 1969).

126. Ce souci des règles et de l'impartialité est conforme à la notion de la bureaucratie de Weber: Voir H.H. Gerth & C.W. Mills, eds, From Max Weber: Essays in Sociology (New York: Oxford University Press, 1946), pp. 196-204. Commentant l'évolution des relations de pouvoir, Dandeker mentionne que quatre changements survenus dans les relations entre les autorités centrales, les populations visées et les intermédiaires dans les systèmes de pouvoir administratif caractérisent les systèmes de contrôle modernes: Dandeker, *supra*, note 19, p. 196. Le premier de ces changements a trait aux règles et au processus de bureaucratisation identifié par Weber.

127. Brown, *supra*, note 14, p. 292.

128. Voir R.V. Ericson & C.D. Shearing, "The Scientification of Police Work", G. Bohne & N. Stehr, eds, The Knowledge Society. Sociology of Science Yearbook, Vol. 10 (Dordrecht: Reidel, 1986).

129. Voir Shearing, *supra*, note 8.

130. Brown, *supra*, note 14, p. 88.

131. Auten, *supra*, note 44.

132. Voir M.R. Chatterton, "The Supervision of Patrol Work Under the Fixed Points System", Holdaway, ed., *supra*, note 20, p. 83.

133. J.H. Skolnick & D.H. Bayley, The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities (New York: The Free Press, 1986), p. 7.

134. D.K. Das, "Military Models of Policing: Comparative Impressions" (1986) 10:4 Canadian Police College Journal, p. 267.

135. Punch, *supra*, note 22, p. 95. La résistance au changement vient tout autant des associations de policiers que des gestionnaires. Si la direction et les représentants des subalternes divergent d'opinion sur bien des points, comme les conditions d'emploi et la protection accordée aux membres dans le processus disciplinaire, ils s'entendent sur la valeur du modèle militaire: Reiner, *supra*, note 60, pp. 88-92.

136. Voir Sanctions dans la police, *supra*, note 1; McCreedy, *supra*, note 42, p. 70. Cette réaction est conforme à l'observation selon laquelle les organisations résistent, en général, aux innovations: voir H. Kaufman, The Limits of Organizational Change (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1971), p. 11. Kaufman déclare aux p. 39 et 40 que:

[TRADUCTION]

> Une multitude de forces [...] font en sorte que les organisations continuent à faire ce qu'elles faisaient, exactement de la même manière qu'avant. Les avantages collectifs que l'on reconnaît généralement à la stabilité et l'opposition au changement fondée sur la reconnaissance de l'avantage courant, la protection de la qualité et les coûts du changement constituent une base solide pour résister à tous les efforts de remodelage des organisations ou de modification de leur comportement.

137. Bradley, *supra*, note 23, pp. 180 et 184.

138. Foucault, *supra*, note 2.

139. C. Smart, Feminism and the Power of Law (London: Rutledge, 1989), p. 14.

140. Voir S. Cohen, "Taking Decentralization Seriously: Values, Visions and Policies", J. Lowman, R.J. Menzies & T.S. Palys, eds, Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control (Aldershot: Gower, 1987), p. 358; Garland, *supra*, note 3; T. Mathiesen, "The Eagle and the Sun: On Panoptical Systems and Mass Media in Modern Society", Lowman, Menzies & Palys, eds, *ibid.*, 59. Je remercie Alan Hunt d'avoir mis à ma disposition un document non publié qui jette un regard critique sur la conception qu'avait Foucault de la loi et du pouvoir.

141. Smart, *supra*, note 139, p. 14.

142. Duff, *supra*, note 88, p. 233.

143. Le Rapport de la Commission Marin, *supra*, note 7, p. 19.

144. Voir Shearing & Ericson, *supra*, note 9.

145. Foucault, *supra*, note 2.

146. Garland, *supra*, note 3, p. 143.

147. En faisant valoir ce point de vue, ils adoptent un argument qui est bien établi dans les ouvrages sur les règles. Voir Shearing et Ericson (1991) à ce sujet. Voir Shearing & Ericson, *supra*, note 9.

148. Voir J. Butler, Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity (New York: Routledge, 1990), pp. 1-5 et pp. 140-41.

149. Voir C. Weedon, Feminist Practice and Poststructural Theory (New York: Basil Blackwell, 1987), p. 30.

150. Voir J.B. White, Justice as Translation: An Essay in Cultural and Legal Criticism (Chicago: The University of Chicago Press, 1990).

151. Voir Weedon, *supra*, note 149.

152. Voir Garland, *supra*, note 3, p. 214.

153. *Ibid.*

154. P.C. Stenning *et al.*, "Controlling Interests: Two Conceptions of Order in Regulating a Financial Market", M.L. Friedland, ed., Securing Compliance: Seven Case Studies (Toronto: University of Toronto Press, 1990), p. 88.

155. Voir Mathiesen, *supra*, note 140.

156. Voir M Foucault, The History of Sexuality. Vol. 1: An Introduction, trans. R. Hurley (New York: Random House, 1978); M. Foucault, "The Order of Discourse: in R. Young, ed., Untying the Text: A Post-Structuralist Reader (London: Routledge & Kegan Paul, 1981).

157. Bayley, *supra*, note 119.

158. *Ibid.*, p. 72.

159. *Ibid.*, p. 71.

160. *Ibid.*, p. 72.

BIBLIOGRAPHIE

Adams, G.W. Grievance Arbitration of Discipline Cases: A Study of the Concepts of Industrial Discipline and Their Results (Kingston, Ontario: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1978).

Ames, W. Police and Community in Japan (Berkeley: University of California Press, 1981).

Alderton, J. Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies (Estover, Plymouth: Macdonald and Evans, 1979).

Alpert, G.P. and Dunham, R.G., Policing Urban America (Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1988).

Archambeault, W.G. and Fenwick, C.R. "A Comparative Analysis of Japanese and American Organizational Management Models: The Evolution of a Military Bureaucracy to a Theory Z Organization," Police Studies 6(3), (1983).

Auten, J.H. "The Paramilitary Model of Police and Police Professionalism," 1981, Police Studies 4(2): 67-78.

Barnacle, P. Arbitration of Discharge Grievances in Ontario: Outcomes and Reinstatement Experiences (Research and Current Issues Series #6) (Kingston: Industrial Relations Centre, 1991).

Bayley, D. Forces of Order: Police Behavior in Japan and United States (Berkeley: University of California Press, 1976).

Bayley, D. Patterns of Policing: A Comparative International Perspective (New Brunswick, NJ.: Rutgers University, 1985).

Beattie, J.M. Crime and the Courts in England, 1660-1800 (Princeton: Princeton University Press, 1986).

Bittner, E. The Functions of the Police in Modern Society (Washington, DC: US Government Printing Office, 1970).

Blumberg, A. and Niederhoffer, F., (eds) The Ambivalent Force: Perspectives on the Police (New York: Holdt, Rinehart and Winston, 1985).

Bradley, D. "Some Key Issues Facing Police Management", Freckelton, I. and Selby, H. (ed.) Police In Our Society (Sydney: Butterworths, 1988).

Bradley, D., Walker, N. and Wilkie, R. Managing the Police (Brighton: Wheatsheaf, 1986).

Brodeur, J.-P. "High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities", Social Problems, 30 (5 June 1983).

Brown, L. and Brown, C. An Unauthorized History of the RCMP (Toronto: James Lewis and Samuel, 1973).

Brown, M.K. Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform (New York: Russell Sage Foundation, 1988).

Bunyan, T. The Political Police in Britain (London: Quartlet Books, 1977).

Bunyard, R.S. Police: Organisation and Command (Estover, Plymouth: Macdonald and Evans, 1978).

Butler, A.J.P. Police Management (Aldershot: Gower, 1984).

Butler, J. Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity (New York: Routledge, 1990).

Canada, Le Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada (Ottawa: Information Canada, 1976).

Chatterton, M.R. "The Supervision of Patrol Work Under the Fixed Points System", Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

Clifford, W. Crime Control in Japan (Lexington: Lexington Books, 1976).

Cohen, S. "Taking decentralization seriously: Values, visions and policies", Lowman, J., Menzies, R.J. and Palys, T.S. (eds) Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control (Aldershot: Gower, 1987).

Comité externe d'examen de la GRC, Imposition des sanctions dans la police - Principes généraux. Document de recherche 8 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991).

Critchley, T.A. A History of Police in England and Wales: 900-1966 (London: Constable, 1978).

Dandekker, C. Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day (Oxford: Polity Press, 1990).

Das, D.K. "Modèles militaires de service de police: impressions comparatives," Journal du Collège canadien de police, 10(4):285-305.

Duff, R.A. Trials and Punishments (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

Edwards, P.K. and Scullion, H. "Deviancy Theory and Industrial Praxis: A Study of Discipline and Social Control in an Industrial Setting," 1982, Sociology 16(3 August): 322-340.

Ericson, R.V. Making Crime: A Study of Detective Work (Toronto: Butterworths, 1981).

Ericson, R.V. "Rules for Police Deviance", Shearing, C.D. (ed.) Organizational Police Deviance (Toronto: Butterworths, 1981).

Ericson, R.V. and Shearing, C.D. "Culture as Figurative Action" (à être publié en 1991).

Ericson, R.V. and Shearing, C.D. "The scientification of police work", Bohme, G. and Stehr, N. (eds) The Knowledge Society. Sociology of Science Yearbook, Vol. 10, (Dordrecht: Reidel, 1986).

Finnane, M. "Police Corruption and Police Reform: The Fitzgerald Inquiry in Queensland, Australia," Policing and Society 1:159-171.

Fogelson, R.M. Big-City Police (Cambridge: Harvard University Press, 1977).

Foucault, M. Surveiller et punir: naissance de la prison (Paris, Gallimard, 1989).

Foucault, M. Histoire de la sexualité vol. 1: La volonté de savoir, (Paris, Gallimard, 1976).

Foucault, M. L'ordre du discours, (Paris, Gallimard, 1989).

Garland, D. Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory (Oxford: Oxford University Press, 1990).

Gerth, H.H. and Mills, C.W. (eds) From Max Weber: Essays in Sociology (New York: Oxford University Press, 1946).

Geertz, C. "Deep Play: Notes on the Balinese Cockfight", The Interpretation of Cultures (New York: Basic Books, 1973).

Geertz, C. Negara: The Theatre State in Nineteenth Century Bali (Princeton: Princeton University Press, 1980).

Giddens, A. La constitution de la société: élément de la théorie de la structure (Paris, PUF., 1987).

Goldsmith, A. "Taking Police Culture Seriously: Police Discretion and the Limits of Law," 1990, Policing Society, 1:91-114.

Goldstein, H. "Police Policy Formulation: A Proposal for Improving Police Performance", 1967, Michigan Law Review, 65(April): 1123-46.

Goldstein, H. Policing a Free Society (Cambridge, Mass.: Bollinger, 1977).

Great Britain, Royal Commission on the Police, Final Report (London, HMSO, 1962).

Hann, R.G., McGinnis, J.H., Stenning, P.C. and Farson, A.S. "L'administration municipale de la police et les responsabilités dans ce domaine au Canada - une étude expérimentale," 1985, Journal du Collège canadien de police, 9(1), pp. 1-96.

Harris, R. The Police Academy: An Inside View (New York: John Wiley, 1973).

Henry, S. "Disciplinary Pluralism: Four models of Private Justice in the Workplace", 1987, The Sociological Review, 35: 279-319.

Hirschi, T. Recherches en délinquance: principes de l'analyse quantitative (Berlin, Mouton - De Gruyter, 1975).

Huberman, J. "Discipline Without Punishment", 1964, Harvard Business Review, 42: 62-68.

James, D. "Police-Black Relations: the Professional Solution", Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

Jefferson, T. The Case Against Paramilitary Policing (Milton Keynes: Open University Press, 1990).

Jones, J.M. Organizational Aspects of Police Behaviour (Guildford, Surrey: Gower, 1980).

Kanter, R.M. Men and Women of the Corporation (New York: Basic Books, 1977).

Kaufman, H. The Limits of Organizational Change (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1971).

Kuykendall J. and Roberg, R.R. "Mapping Police Organizational Change", 1988, Criminology, 20(2): 241-256.

Lea, J. "Discipline and Capitalist Development", Fine, B., Kinsey, R., Lea, J., Picciotto, S. and Young, J. Capitalism and the Rule of Law (London: Hutchinson, 1979).

Leonard, V.A. and More, H.W. Police Organization and Management (Mineola, NY: The Foundation Press, 1982).

Lundman, R.J. Police Behaviour: A Sociological Perspective (New York: Oxford University Press, 1980).

Lunney, R.F. "Administration policière: les vingt dernières années - les vingt prochaines," 1988, Journal du Collège canadien de police, 12(1), pp. 1-10.

Lustgarten, L. The Governance of the Police (London: Sweet and Maxwell, 1986).

Machiavel, N. Oeuvres complètes (Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1952).

MacNamara, D.E.J. "Discipline in American Policing", Blumberg, A. and Niederhoffer, F. (eds) The Ambivalent Force: Perspectives on the Police (New York: Holdt, Rinehart and Winston, 1985).

Males, S. Police Management of Division and Sub-Division (Police Services Research Unit, Home Office, 1983).

Manning, P.K. "The Social Control of Police Work", Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

Marin, R.J. "Questions d'administration policière en période de restrictions budgétaires," 1984, Journal du Collège canadien de police, 8(1), pp. 1-15.

Marshall, G. "Police Accountability Revisited", Butler, D. and Halsey, A. (eds) Policy and Politics (London: MacMillan Press, 1978).

Mathiesen, T. "The eagle and the sun: On panoptical systems and mass media in modern society,", Lowman, J., Menzies, R.J. and Palys, T.S., (eds) Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control (Aldershot: Gower, 1987).

McBarnet, D.J. "Arrest: the Legal Context of Policing", Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

McCreedy, K.R. "The Changing Nature of Police Management: Theory in Transition", Cohen, A.W. (ed.) The Future of Policing (London: Sage, 1978).

Melossi, D. The State of Social Control (Oxford: Polity Press., 1990).

Miller, W.R. Cops and Bobbies (Chicago: University of Chicago Press, 1977).

Miller, W.R. "London's Police Tradition in a Changing Society", Holdaway, S. (ed.) The British Police (London: Edward Arnold, 1979).

Neiderhoffer, A. Behind the Shield (Garden City, NY: Anchor Books, 1969).

Plumridge, M. A Study of Police Management and Command Roles (The Police Staff College, 1983).

Plumridge, M. "Management and Organisation Development in the Police Service: The Role of Bramshill", Southgate, P. (ed.) New Directions in Police Training (London: HMSO, 1988).

President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. Task Force Report: The Police (Washington, DC: US Government Printing Office, 1967).

Punch, M. Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control (London: Tavistock Publications, 1985).

Redeker, J. Discipline: Policy and Procedure (Washington: Bureau of National Affairs, 1983).

Reiner, R. The Blue-Coated Worker: A Sociological Study of Police Unionism (Cambridge: Cambridge University Press, 1978).

Reiner, R. The Politics of the Police (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1985).

Reiss, A.J. Jr. and Bordua, D.J. "Environment and Organization: A Perspective on the Police", Bordua, D.J., (ed.) The Police: Six Sociological Essays (London: John Wiley and Sons, 1967).

Rubinstein, J. City Police (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1973).

Schuck, P. Suing Government: Citizen Remedies for Official Wrongs (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1983).

Shearing, C.D. "Subterranean Processes in the Maintenance of Power," Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie, 18(3), (1981).

Shearing, C.D. Organizational Police Deviance: Its Structure and Control (ed.) (Toronto: Butterworths, 1981).

Shearing, C.D. Dial-a-Cop: A Study of Police Mobilization (Toronto: Centre of Criminology, 1985).

Shearing, C.D. Le traitement ultérieur des plaintes: L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police, Comité externe d'examen de la GRC, Document de recherche 4, (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1990).

Shearing, C.D. and Stenning, P.C. "From the Panopticon to Disney World: The Development of Discipline", pp. 335-349, Doob, A. and Greenspan, E. (eds) Perspectives in Criminal Law: Essays in Honour of John U. J. Edwards (Aurora, Ontario: Canada Law Book, 1985).

Skolnick, J.H. Justice Without Trial (New York: J. Wiley and Sons, 1966).

Skolnick, J.H. and Bayley. D.H. The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities (New York: The Free Press, 1986).

Smart, C. Feminism and the Power of Law (London: Routledge, 1989).

Souryal, S. Police Organization and Administration (Cincinnati, Ohio: Aggrimage, 1985).

Stenning, P.C. Le statut juridique de la police, un document d'étude rédigé pour la Commission de réforme du droit du Canada (Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1982).

Stenning, P.C. "Trusting the Chief: Legal Aspects of the Status and Political Accountability of the Police in Canada" (non publié, Faculty of Law, University of Toronto, 1983).

Stenning, P.C. and Shearing, C.D. "Policing", Gladstone, J. Ericson, R.V. and Shearing, C.D. (eds) Criminology: A Readers Guide (Toronto: Centre of Criminology, 1991).

Stenning, P.C., Shearing, C.D., Addario, S.M. and Condon, M.C. "Controlling Interests: Two Conceptions of Order in Regulating a Financial Market", Friedland, M.L. (ed.) Securing Compliance: Seven Case Studies (Toronto: University of Toronto Press, 1990).

Stinchcombe, J.B. "Beyond Bureaucracy: A Reconsideration of the 'Professional' Police" Police Studies, 3(1):49-61 (1980).

Thibault, E.A., Lynch, L.M. and McBride. R.B. Proactive Police Management (2nd.ed.) (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990).

Turk, A. Political Criminality (Beverly Hills: Sage, 1982).

Valverde, M. The Age of Light, Soap, and Water: Moral Reform in English Canada, 1885-1925 (Toronto: McClelland and Stewart, 1991).

Walker, S. "The Urban Police in American History: A Review of the Literature." The Journal of Police Science and Administration, 4(3):255 (1976).

Weedon, C. Feminist Practice and Poststructural Theory (New York: Basil Blackwell, 1987).

Westley, W. Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality (Cambridge, Mass: The MIT Press, 1970).

Whisenand, P.M. and Ferguson, R.F. The Managing of Police Organizations (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973).

White, J.B. Justice As Translation: An Essay in Cultural and Legal Criticism (Chicago: The University of Chicago Press, 1990).

Young, A. Feminity in Dissent (New York: Routledge, 1990).